

# Protocolo de actuación para la implementación de las órdenes de protección



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

# INSTITUTO VERACRUZANO DE LAS MUJERES

**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)

## Protocolo de actuación para la implementación de las órdenes de protección

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.

**Nombre del documento:**

Protocolo de actuación para la implementación de las órdenes de protección.

**Autor/as**

Justicia, Derechos Humanos y Género, A.C.

**Revisión**

Lic. Rodolfo Manuel Domínguez Márquez, Mtra. Martha Yuriria Rodríguez Estrada,  
Mtra. Lilia del Carmen García Montané y Mtra. Luisa del Carmen Freyre Aguilera

**Apoyo técnico**

Hugo Cabrera Valerio

**Año de impresión**

2015

**Edición**

Segunda

**Elaborado para el Instituto Veracruzano de las Mujeres**

Xalapa, Veracruz. México 2014

## **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  
**Secretaria Ejecutiva**

Mtra. Flora Silvia Berdón Robles  
**Responsable de Seguimiento PAIMEF 2015**

“Este material se realizó con recurso 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, pertenecientes a la Secretaría de Desarrollo Social. Empero, la “SEDESOL” no necesariamente comparte los puntos de vista expresados por los autores del presente trabajo”.

**SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL**

Dr. José Antonio Meade Kuribreña  
**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**

## Presentación

---

Este documento es resultado de un proyecto realizado por el Instituto Veracruzano de las Mujeres, financiado con el Programa de Apoyo a Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF), que opera el Instituto Nacional de Desarrollo Social con el objetivo de contribuir a una sociedad igualitaria a través de acciones que promueven y operan las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, en coordinación con diversas instancias públicas y sociales, tendientes a fortalecer la articulación estratégica para institucionalizar la prevención y la atención de la violencia contra las mujeres.

La población objetivo del programa son las mujeres en situación de violencia, pero a manera de contribuir al cumplimiento de los fines esperados, pueden desarrollarse actividades dirigidas a personas dentro del servicio público que, desde el ámbito de sus atribuciones, estén involucradas en el tema, para su profesionalización y generación de cambios culturales, actitudinales y sociales que se requieren para la atención y erradicación de la violencia, lo que hace posible la creación de vínculos de colaboración de la Instancia de Mujeres con otras Dependencias de la administración pública y Poderes del Estado.

Por otro lado, se tiene que la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, señala en su artículo 42 que la autoridad jurisdiccional está obligada a otorgar órdenes de protección a solicitud de la víctima o cualquier otra persona en función del interés superior de la víctima para garantizar su seguridad y salvaguarda así como la de sus hijas e hijos. Dichas órdenes son medidas afirmativas a favor de las mujeres víctimas de violencia y se dividen en, aquellas que son de emergencia y las que son preventivas, sobresaliendo que para su cumplimentación resulta necesaria la cooperación interinstitucional.

Por su parte, mediante reforma realizada en abril de 2010 al Código Penal para el Estado de Veracruz, se incorpora un catálogo de delitos de violencia de género, para posteriormente tipificar en el 2011 el delito de feminicidio, además de una serie de modificaciones al código procedimental que establecen como parte de las atribuciones del ministerio público o de la autoridad judicial, según sea el caso, y tratándose de delitos de violencia de género, violencia familiar y delitos contra la libertad o seguridad sexuales, la de dictar de inmediato y de oficio, providencias precautorias para salvaguardar la seguridad e integridad de las víctimas, para lo cual se enlistan una serie de medidas

de protección entre las que se incluyen, entre otras, la vigilancia, protección policial, auxilio inmediato por instituciones policiacas y auxilio de la fuerza pública para el cumplimiento de la medida impuesta.

Empero los avances legislativos anteriormente señalados, no han sido suficientes dado que persiste el desconocimiento y la resistencia para emitir las órdenes de protección, más aún acordes a la naturaleza del hecho y a la situación de riesgo en que se encuentran las mujeres, lo que se traduce en una vejación a su derecho a una vida libre de violencia.

Bajo este contexto, en el Instituto Veracruzano de las Mujeres nos dimos a la tarea, como organismo facultado para proponer a las múltiples autoridades encargadas de la aplicación de la Ley estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, los programas, medidas y acciones encamina-

*...acciones  
encaminadas  
a erradicar la  
violencia de  
género...*

das a erradicar la violencia de género, de convocar y conjuntar a las distintas dependencias y organismos involucrados en la implementación de órdenes de protección, para discurrir sobre las dificultades y avances en su aplicación en la entidad, de manera tal que durante los días 11, 12, 22, 23 y 29 de septiembre de 2014, se llevó a cabo un seminario de 25 horas, dirigido a servidoras y servidores públicos del sistema de procuración y administración de justicia, que abrió la oportunidad de brindarles fundamentos para reconocer a la violencia contra las mujeres como una forma de discriminación y una violación a sus derechos humanos, para ubicar las obligaciones genéricas de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos e identificar estándares internacionales en materia de órdenes de protección, además de los elementos básicos de la debida diligencia con perspectiva de género.

Aunado a ello, se realizaron intensas mesas de trabajo interinstitucionales con funcionarias y funcionarios de la administración pública estatal y del Poder Judicial que conocen de casos de mujeres en situación de violencia, con el propósito de recabar insumos de primera mano y plantear varias rutas críticas en las que se detectaron los principales obstáculos y buenas prácticas en la atención, al mismo tiempo que se identificaron acciones de coordinación que se ejecutan para poner en funcionamiento las medidas de protección, lo que sirvió de base para la elaboración de este protocolo, mismo que en su proceso de construcción se sujetó al consenso y revisión de las y los representantes de las instancias partícipes.

Por último, el 1º de diciembre se llevó a cabo el Foro denominado “La protección a víctimas de violencia de género: avances y retos en la implementación de las Órdenes de Protección en el Estado de Veracruz”, con el objetivo de analizar situaciones y prácticas a través del intercambio entre actores de la sociedad civil e instituciones de gobierno, para garantizar el acceso a la justicia a las mujeres víctimas de violencia, logrando dentro de este espacio de diálogo, identificar algunos de los principales desafíos para la adecuada aplicación de este mecanismo de protección, además de realizarse la presentación sintética de los distintos rubros que integran este protocolo como una propuesta de mejora.

De esta manera, el proceso para la elaboración de este instrumento, propició la coadyuva e involucramiento de diversas dependencias y organismos públicos y de la sociedad civil para la construcción de las propuestas y su validación, consiguiendo así obtener un referente institucional que sienta las bases para la implementación de órdenes de protección en nuestro estado, de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos; de lo que destaca que sus lineamientos de actuación fueron diseñados con miras a consolidar la labor de los agentes de estado competentes en materia, para una atención adecuada para las mujeres en situación de violencia, por lo cual se privilegia la sinergia como un mecanismo indispensable para la conjunción de esfuerzos enfocados a garantizar su vida, integridad y seguridad.

En consecuencia, hago un manifiesto agradecimiento a las y los Titulares de las distintas dependencias y organismos que respaldaron el planteamiento del Instituto, fundamentalmente al Poder Judicial del Estado de Veracruz, dignamente presidido por el Magistrado Alberto Sosa Hernández, por ser la casa que nos cobijó para la realización de esta estrategia de colaboración, aunado a las deferencias de su personal para la organización, logística y ejecución de cada una de las etapas que la conformaron, haciendo una especial mención al Magistrado Víctor Manuel César Rincón, Director del Instituto de Formación, Capacitación, Especialización y Actualización.

Asimismo, agradezco la concurrencia de todos y cada una de las y los operadores de justicia –magistradas, magistrados, juezas, jueces, ministerios públicos, secretarías, secretarios, actuarios y demás personal auxiliar-, así como a los diversos servidores y servidoras públicos e integrantes de las organizaciones de la sociedad civil que atendieron a la convocatoria y que contribuyeron desde una visión crítica pero al mismo tiempo constructiva para la generación de este instrumento;

en este tenor, particular reconocimiento reviste la participación de la Subprocuradora Especializada en la Investigación de Delitos de Violencia contra las Mujeres, la Maestra Consuelo Lagunas Jiménez; de la Maestra María de la Luz Estrada Mendoza, fundadora y coordinadora ejecutiva del Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio; de la Maestra Mayela García Ramírez, Directora del Colectivo de Investigación, Desarrollo y Educación entre Mujeres A.C., pero por sobre todo a la organización Justicia, Derechos Humanos y Género A.C., encabezada por el Licenciado Rodolfo Manuel Domínguez Márquez y la Licenciada Martha Yuriria Rodríguez Estrada, ya que sin su guía y valiosas aportaciones este documento no hubiese sido posible, esperando así que su contenido sea de utilidad en el quehacer gubernamental y puntero para el logro del objetivo para el cual fue creado, forjando las posibilidades para su aplicación y continuidad con oportunidades de mejora.

*Edda Arrez Rebolledo*

*Directora del Instituto Veracruzano de las Mujeres*



## Contenido

Presentación .....	10
Introducción .....	16
Justificación .....	17
Metodología .....	18
Objetivos del protocolo .....	19
<b>a. Objetivo General</b> .....	19
<b>b. Objetivos específicos</b> .....	19
Marco conceptual de la violencia contra las mujeres y niñas .....	19
<b>Continuum de Violencia</b> .....	20
<b>Perspectiva de género</b> .....	21
Obligaciones del estado .....	22
Marco conceptual y normativo internacional, nacional y del estado de Veracruz de las órdenes de protección .....	24
<b>A) Marco normativo en materia de Órdenes de protección en Veracruz</b> .....	30
Principios rectores para atender a Mujeres y niñas en situación de violencia .....	33
Derechos de las mujeres y niñas en situación de violencia .....	35
Indicadores de riesgo para identificar .....	38
casos de mujeres y niñas en situación de violencia .....	38
Lineamientos para la atención adecuada de mujeres en situación de violencia en el Gobierno de Veracruz. ....	39
<b>A Instituto Veracruzano de las Mujeres e Institutos Municipales de las Mujeres.</b> .....	39
<b>B Procuraduría General de Justicia de Veracruz</b> .....	41
<b>C Secretaría de Seguridad Pública</b> .....	45
<b>D Secretaría de Salud</b> .....	47
<b>E Poder Judicial</b> .....	49
<b>F Otras instancias de la administración pública que     tengan conocimiento de casos de mujeres en situación de violencia</b> .....	52
Transitorios .....	53
Recomendaciones .....	54
Anexo I .....	55

## Introducción

El Instituto Veracruzano de las Mujeres, como parte de sus ejes de acción considera la prevención de la violencia contra las mujeres como una de las estrategias fundamentales para erradicar esta problemática, la violencia contra las mujeres es una violación a los derechos humanos, de difícil erradicación al apoyarse en prácticas culturales. Existen diversas modalidades y manifestaciones de violencia, que al permitir (acción y/u omisión) ponen en riesgo la vida y seguridad de las mujeres, sobre todo en contextos de violencia privada.

Parte de las acciones que recomiendan los mecanismos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres para efecto de generar una adecuada política de prevención es:

1. Contar con debidas garantías de protección ante denuncia de hechos de violencia
2. Tener acceso a recursos jurídicos sencillos y eficaces.

El Estado mexicano y por tanto el estado de Veracruz, debe de garantizar que estas acciones y garantías sean aplicadas bajo una debida diligencia, en un plazo razonable y garantizando el derecho a la protección, la reparación y la posible sanción a los responsables.

Sin embargo, a partir de diversos informes nacionales e internacionales que dan cuenta de la situación de la violencia contra las mujeres se identificó que uno de los grandes obstáculos para efecto de que las mujeres accedieran a acciones que protegieran su vida y seguridad, es la falta de coordinación entre las instancias que tienen conocimiento de hechos de violencia contra las mujeres por su condición de género.

Bajo estas circunstancias es necesario que las instancias competentes, garanticen el incremento de

la emisión de las órdenes de protección y la atención inmediata a mujeres víctimas de violencia, por estas razones, se generó un grupo de trabajo con la finalidad de integrar este protocolo, el cual cuenta con los siguientes objetivos:

1. Revisar el marco normativo internacional, nacional y estatal para integrarlo a la guía de actuaciones que será de obligatoriedad para las instancias que participaron.
2. Generar actuaciones coordinadas para instancias de los Poderes Ejecutivo y Judicial de Veracruz que permitan la atención integral y la canalización inmediata de mujeres en situación de violencia.
3. Documentar la situación de la violencia contra las mujeres, para poder atender la problemática de manera más inmediata y concreta, a través del banco estatal de datos de violencia contra las mujeres.

Este Protocolo se elaboró a partir de la implementación de una metodología de trabajo que incluyó, la realización de un Seminario, de mesas de trabajo con instancias encargadas de atender a mujeres en situación de violencia y un foro, los cuales se llevaron a cabo a lo largo de cinco meses de trabajo. Dentro de las acciones realizadas, se identificaron los estándares internacionales en materia de protección a mujeres en situación de violencia, se retomaron las buenas prácticas identificadas por las instancias de atención para proteger y garantizar la vida de las mujeres, con el objetivo de integrarlas en un documento, que en un momento sea considerado de aplicación obligatoria para las instancias que integran la Administración Pública y Poder Judicial del estado de Veracruz que tienen conocimiento de hechos de violencia contra las mujeres.

## Justificación

La violencia contra las mujeres en México es una problemática donde urgen acciones contundentes para su erradicación, de acuerdo al informe Órdenes de protección en México: mujeres víctimas de violencia y falta de acceso a la justicia, realizado por el Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio, se documentó que de enero de 2011 a junio de 2012 en 21 estados, de las 58 mil mujeres que sufrieron violencia y buscaron ayuda legal, sólo 7% la recibió.

En el mismo Informe, se determina que en Veracruz, el Tribunal Superior de Justicia emitió 18 órdenes de protección en el mismo periodo. Mientras que la Subprocuraduría Especializada en la Investigación de Delitos de Violencia contra las Mujeres, emitió 3,162 medidas protección.

De acuerdo a los datos de este informe, las 18 órdenes de protección emitidas por el Poder Judicial, se solicitaron como medidas cautelares, en términos de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y el Código de Procedimientos Penales:

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

Sin embargo las medidas otorgadas tienen poca relación con las previstas en la Ley de Acceso, para las órdenes de emergencia y preventivas, y por tanto con los estándares internacionales en materia de acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia.

En el mismo informe se menciona que la Procuraduría emitió un total de 1,778 órdenes de protección y 1,348 medidas precautorias. Sin embargo, no se aporta información respecto a las acciones realizadas por la instancia y la modalidad de la orden (de emergencia o preventivas) o medida precautoria que se otorgó en cada caso.

A esto se suma, que no se cuenta con información clara y precisa sobre la relación entre víctima y agresor, la falta de información debidamente desagregada, respecto del número de hechos de violencia de que se ha tenido conocimiento, de los tipos de órdenes, medidas precautorias y de protección otorgadas, así como otros indicadores fundamentales, dificultan el análisis de la implementación de esta medidas, y su impacto para proteger a las mujeres víctimas de violencia.

Por último en noviembre de 2013 se reformó el Reglamento de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en esta reforma se modifica la forma de la implementación de las órdenes de protección, ampliando su aplicación de acuerdo a los estándares internacionales en la materia y mediante el artículo 42Bis se instruye a los Mecanismos de Adelanto para la Mujeres que a través de sus Sistemas Estatales para Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres se coordinen las acciones necesarias para que se implementen las órdenes de protección de acuerdo a lo dispuesto en el reglamento, por lo cual el protocolo es una herramienta que permite esta homologación.

## Metodología

Con el objetivo de elaborar el Protocolo de Actuación para la implementación de las órdenes de protección, se desarrolló un marco conceptual y normativo de la violencia contra las mujeres y niñas que permitiera establecer, un marco de referencia que ayude a comprender, a partir de elementos teóricos y normativos, la violencia de género contra las mujeres y las medidas de protección.

Este marco de referencia fue compartido a través del seminario “Otorgamiento de Garantías de Seguridad y Salvaguarda para Mujeres Víctimas de Violencia de Género”, impartido los días 11, 12, 22, 23 y 29 de septiembre, en el cual se buscó dar a conocer el origen y naturaleza de las órdenes de protección para las mujeres en situación de violencia, con el fin de que sean implantadas a partir de las obligaciones de protección, respeto, promoción y garantía de las autoridades, a partir de sus deberes de atender, prevenir, sancionar, investigar y reparar la violencia contra las mujeres, en el marco de debida diligencia, perspectiva de género y derechos humanos, tal como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De manera paralela, se identificaron los estándares internacionales en la materia que sirvieran de base para elaborar las actuaciones de coordinación de las instancias encargadas de atender a mujeres y niñas víctimas de violencia de género, ocupando como herramienta indicadores objetivos de riesgo, que faciliten la determinación de una ruta actuación.

En un segundo momento, se realizó una mesa de trabajo con instancias de la administración pública del estado de Veracruz, que conocen de casos de mujeres en situación de violencia, para la elaboración del protocolo, entre estas instancias se encuentran:

- Procuraduría General de Justicia del estado de Veracruz
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Salud
- Secretaría de Seguridad Pública
- Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia
- Instituto Veracruzano de las Mujeres
- Institutos Municipales de las Mujeres
- Organizaciones de la sociedad civil.

El objetivo de la mesa de trabajo fue obtener insumos a partir de:

Primero: La aplicación de un cuestionario de conocimientos, que permitió evaluar el nivel de conocimiento en materia de violencia contra las mujeres y órdenes de protección.

Segundo: La exposición del marco conceptual y normativo de las órdenes de protección, así como de los indicadores objetivos de riesgo para identificar casos de violencia contra las mujeres, para establecer un marco de referencia común con las y los asistentes a la mesa de trabajo.

Tercero: La realización de trabajo con casos prácticos, en los que las y los asistentes, realizaron diversas rutas críticas en las que identificaron los principales obstáculos y buenas prácticas en Veracruz en materia de atención a mujeres y niñas en situación de violencia, así como las acciones de coordinación que se realizan para la implementación de las medidas de protección.

Posteriormente, se sistematizó la información obtenida que sirvió de base para la elaboración de la propuesta preliminar del protocolo, misma que fue puesta a consideración de las instancias responsables de atender a mujeres y niñas en situación de violencia, para la realización de observaciones y comentarios sobre la propuesta, los cuales fueron integrados la versión final del protocolo.

Por último, se realizó 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, con el objetivo de analizar situaciones y prácticas en la implementación de

las órdenes de protección a través del intercambio entre actores de la sociedad civil y actores de gobierno, para mejorar y garantizar el acceso a la justicia a las mujeres víctimas de violencia, dentro del cual se presentó el protocolo realizado.

## Objetivos del protocolo

### **a. Objetivo General**

Elaborar un Protocolo de actuación para la implementación de las órdenes de protección, que establezca bases mínimas de atención y coordinación, que faciliten la implementación de las medidas de protección establecidas en la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en la entidad, para garantizar una protección y atención efectiva.

### **b. Objetivos específicos**

1. Establecer un marco de referencia, conceptual y normativo que permita identificar los estándares internacionales para la atención adecuada a mujeres y niñas en situación de violencia desde una perspectiva de género y derechos humanos.

2. Realizar una mesa de trabajo con personal operativo de instancias de Veracruz que atienden a mujeres y niñas en situación de violencia, para obtener insumos para el desarrollo de la elaboración de actuaciones específicas de atención y coordinación.

3. Realizar una mesa de trabajo con personal de las instancias que tengan conocimiento de casos de mujeres y niñas en situación de violencia, para conocer las actuaciones que realizan e identificar los obstáculos que impiden una adecuada protección de ellas.

4. Generar un protocolo de actuaciones mínimas, de atención y coordinación de casos de mujeres y niñas en situación de violencia validado por las instancias competentes.

19

## Marco conceptual de la violencia contra las mujeres y niñas

### **Violencia contralas mujeres y niñas**

La violencia contra las mujeres es una violación a los derechos humanos de difícil erradicación al apoyarse en prácticas culturales. Existen diversas modalidades y manifestaciones de violencia, que al ser permitidas (por acción y/u omisión) ponen en riesgo la vida y seguridad de las mujeres, sobre todo en contextos de violencia privada.

violencia estructural con el fin de mantener o incrementar la subordinación de las mujeres por los hombres. Este tipo de violencia se manifiesta en conductas y actitudes que se fundamentan en un sistema de creencias estereotipadas de la mujer, que acentúan las diferencias que se generan en este tipo de estructuras dominantes y la naturalizan.

La violencia contra las mujeres ha sido conceptualizada desde diferentes disciplinas, encontrando como factor común, que ésta surge de las relaciones de poder y la dominación que se ejerce contra las mujeres dentro del patriarcado. Se trata de una

Ejemplos de ella son todas las formas de discriminación hacia la mujer en los distintos ámbitos de acción social, donde la violencia contra las mujeres es naturalizada, como:

El uso cuerpo femenino como objeto de consumo que ha llevado al acoso sexual, la violación y trata de mujeres.

Las creencias religiosas que fortalecen la inferioridad de la mujer frente al hombre.

El maltrato físico, psicológico, social y sexual que sufren las mujeres en cualquier contexto, y que ocasionan una escala de daños que pueden culminar en un feminicidio.

Como lo ha observado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH o Comisión Interamericana), en la mayoría de los países de la región existe un reconocimiento formal y jurídico de que “la violencia contra las mujeres constituye un desafío prioritario”, de forma que, a pesar de los deberes generales de proteger y promover plenamente los derechos humanos de las mujeres, “existe una gran brecha entre la incidencia y la gravedad del problema; así como, entre la calidad de la respuesta judicial ofrecida para atender la violencia contra las mujeres”.<sup>1</sup>

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, en su campaña Poner fin a la violencia contra las mujeres:

“Gran parte de la violencia contra las mujeres es cometida por actores privados y comprende una amplia gama de personas y entidades, como la pareja y otros miembros de la familia; los conocidos ocasionales y extraños; las instituciones del barrio y la comunidad; las organizaciones delictivas, así como las organizaciones y las empresas comerciales.”

Uno de los logros fundamentales del movimiento feminista en la década de 1970, fue visibilizar la violencia doméstica, como una forma de discrimi-

nación de la que eran víctimas las mujeres, por lo cual se reconoció desde el ámbito, legislativo que la violencia en las relaciones de pareja no es producto de la mala fortuna y algo natural. Sin embargo, esto generó que la protección de la familia, fuera superior a la protección de las mujeres y por tanto las acciones de gobierno para responder a este tipo de violencia, fueran insuficientes.

De acuerdo al Consejo de Europa en su resolución emitida en 1985, considera a la violencia familiar como:

“Toda acción u omisión cometida en el seno de la familia por uno de sus miembros que menoscaba la vida o la integridad física o psicológica o incluso su libertad del otro de los miembros de la misma familia que causa un serio daño en el desarrollo de su personalidad.”

Si sumamos a la violencia que viven las mujeres desde el ámbito privado a la discriminación institucional cuando piden ayuda o protección institucional del Estado en situaciones de violencia, las mujeres son llevadas a desistirse de la denuncia en contra de su agresor o someterse a mecanismos de conciliación, que en nada protege su vida y seguridad.

### Continuum de Violencia

La violencia contra las mujeres además de ser reconocida como una violación a los derechos humanos, con repercusiones negativas para las mujeres y la comunidad que las rodea, constituye un impedimento en el reconocimiento y goce de todos sus derechos humanos, incluyendo el que se le respete su vida y su integridad física, psíquica y moral.

Ante las diversas formas de violencia contra las mujeres, es visible que su reproducción es posible ante la existencia de un continuum de violencia,

<sup>1</sup> CIDH, “Informe Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas”, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, 20 enero 2007. Punto 6, Disponible en Internet: <http://www.cidh.org/pdf%20files/Informe%20Acceso%20a%20la%20Justicia%20Espanol%20020507.pdf>. [visto última vez el 30 de noviembre de 2014]

<sup>2</sup> Consejo de Europa, rec, Nro (85) 4, 26, 58, 1985.

elemento común que está presente en todas las formas de violencia, el cual se basa en una relación de poder, y en donde la violencia contra las mujeres no se puede ver de manera individual, sino una mezcla de acciones u actos que se interrelacionan entre sí a lo largo de la vida de cualquier mujer.

Este tipo de continuum se encuentra presente en el uso de estereotipos de género que de acuerdo con Rebeca Cook<sup>3</sup> son los elementos sociales y culturalmente asignados a hombres y mujeres, a partir de las diferencias físicas basadas en su sexo, los cuales pueden tener un efecto negativo en las mujeres pues históricamente las sociedades les ha asignado roles secundarios, socialmente menos valorados y jerárquicamente inferiores.

Este tipo de actos se ven permitidos en las diversas sociedades donde se hace presente la violencia contra las mujeres cuando se cuenta con sistemas de justicia deficientes que generan un patrón de impunidad. La CIDH<sup>4</sup> ha constatado que “en muchos países de la región existe un patrón de impunidad sistemática en el procesamiento judicial y en las actuaciones relacionadas con casos de violencia contra las mujeres. La mayoría de estos casos no son formalmente investigados, juzgados y sancionados por los sistemas de administración de la justicia en el hemisferio.”

Las mujeres sufren este tipo de violencia de género en la casa, en las calles a plena luz del día, en los callejones, por la mañana y a altas horas de la noche, en la escuela, en el centro de trabajo, en las oficinas gubernamentales, no son actos esporádicos que sólo se comenten en contra de una mujer.

En conclusión, el continuum de violencia permite identificar que la violencia contra las mujeres parte de un contexto histórico y no de un hecho aislado de violencia, es decir, a las mujeres de manera social y cultural se les asignan roles los cuales de antemano las someten y subordinan, sin considerar que estos socavan y violentan sus derechos humanos, el continuum de violencia no precisamente será ejercido por una sola persona sino por una serie de actores que realizan acciones que reproducen que fomentan o preservan la violencia contra las mujeres, al hacerla permisible y justificable para la sociedad.

### Perspectiva de género

La perspectiva de género ha sido desarrollada por el feminismo y es producto de la Teoría de género que surge en el ámbito de las ciencias sociales en la segunda mitad del siglo XX. Para Cazés<sup>5</sup> “pensar desde la perspectiva de género es rebasar la ancestral concepción del mundo fundamentada en la idea de la naturaleza y la biología como argumento absoluto para explicar la vida de los seres humanos, su desarrollo, sus relaciones y hasta su muerte.” La perspectiva de género es un marco conceptual que permite esclarecer las dimensiones que reproducen la problemática de la violencia contra las mujeres.

La perspectiva de género es un enfoque conceptual que aporta estrategias y acciones en la lucha por el reconocimiento de los derechos de las mujeres. Sus principales características son:

- | Es inclusiva.
- | Ayuda a visibilizar y a comprender cómo opera la discriminación contra las mujeres.

---

<sup>3</sup> Rebeca Cook, “Domestic Violence and International Law”, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2010, pág. 120.

<sup>4</sup> CIDH, “Informe Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas”, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, 20 enero 2007. Punto 14. Disponible en Internet: <http://www.cidh.org/pdf%20files/Informe%20Acceso%20a%20la%20Justicia%20Espanol%20020507.pdf>. [visto última vez el 30 de noviembre de 2014]

<sup>5</sup> Cazés, Daniel La perspectiva de género. Guía para diseñar, poner en marcha, dar seguimiento y evaluar proyectos de investigación y acciones públicas y civiles. México, UNAM-CONAPO, CEIICH, Inmujer. (2005)

- | Es el principal elemento que cuestiona al androcentrismo y el sexismo arraigados en lo más profundo la sociedad.
- | Hace visible las experiencias, perspectivas, intereses, necesidades y oportunidades de las mujeres.
- | Aporta herramientas teóricas, metodológicas y técnicas, indispensables en la formulación, ejecución y evaluación de las estrategias que favorezcan el empoderamiento de las mujeres.<sup>6</sup>

Para una definición concreta de la perspectiva de género, retomaremos a Marcela Lagarde<sup>7</sup>, quien la ha explicado de la siguiente manera:

“La perspectiva de género permite analizar y comprender las características que definen a las mujeres y a los hombres de manera específica, así como a sus semejanzas y diferencias. Esta perspectiva de género analiza las posibilidades vitales de las mujeres y los hombres: el sentido de sus vidas, sus expectativas y oportunidades, las complejas y diversas relaciones sociales que se dan entre ambos géneros, así como los conflictos institucionales y cotidianos que deben enfrentar y las maneras en que lo hacen.”

Esta herramienta ha sido aplicada por los organismos internacionales de derechos humanos, teniendo resultados positivos, al lograr discernir las injusticias que siguen vulnerando los derechos humanos de las mujeres a partir de las prácticas socio-culturales. También se ha logrado el reconocimiento de la discriminación enfrentada por la mayoría de las mujeres en el mundo y ha servido para señalar las limitaciones que sufre y que

afectan principalmente, el goce y ejercicio pleno de sus derechos humanos, lo cual les impide mejorar las condiciones en que viven.

### Obligaciones del estado

Se entiende por debida diligencia la obligación del Estado a respetar, proteger, y garantizar la tutela de los derechos fundamentales de las personas, de acuerdo a la Corte Interamericana de Derechos Humanos estas acciones constituye:

“un paso necesario para el conocimiento de la verdad por parte de los familiares de las víctimas y la sociedad, así como el castigo de los responsables y el establecimiento de medidas que prevengan la repetición; bajo los principios de oficiosidad, oportunidad, competencia, independencia e imparcialidad, exhaustividad y participación.”<sup>8</sup>

Las obligaciones de los Estados, en casos de violencia contra la mujer, se encuentran fundadas en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos y se especifican de manera especial en la Convención de Belém do Pará, en su artículo 7.b, la cual obliga de manera específica a los Estados Partes a utilizar la debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. De tal modo, ante un acto de violencia contra una mujer, resulta particularmente importante que las autoridades a cargo de la investigación la lleven adelante con 26 determinación y eficacia, teniendo en cuenta el reconocimiento y rechazo de la sociedad y de las obligaciones de todas las autoridades y deberes del Estado, para brindar confianza a las víctimas en las instituciones estatales para su protección.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) (2004). “Los derechos humanos de las mujeres: fortaleciendo su promoción y protección internacional. De la formación a la acción”, San José, Costa Rica.

<sup>7</sup> Marcela Lagarde, Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia. Madrid, Edit. Horas, 1997.

Dentro de estos deberes de debida diligencia el Estado Mexicano tiene obligación de ofrecer una protección judicial efectiva a mujeres víctimas de violencia, en condiciones de igualdad y libre de toda forma de discriminación.

Específicamente en los casos de mujeres en situación de violencia de género, las obligaciones concretas de los Estados atienden a lo siguiente:

**1. Atender.** La atención debe ser inmediata y garantizar que las víctimas no sean consideradas generadoras de violencia, sino sobrevivientes. Es importante contar con las siguientes condiciones mínimas:

- | Atención y canalización inmediata de la sobreviviente, independientemente de la competencia de las instancias a la que acuda la mujer en situación de violencia.
- | Discreción ante los hechos de violencia que sean descritos por las mujeres en situación de violencia.  
Procurar un espacio accesible, privado, que permita a la mujer en situación de violencia sentirse protegida.
- | En caso de que la persona que tenga conocimiento de los hechos de violencia contra las mujeres no cuente con las herramientas necesarias para dar la atención garantizar se canalice a la instancia competente específicamente con el personal interdisciplinario especializado para atenderla.

| En caso de que se presencia el hecho de violencia hacerlo cesar, hacer del conocimiento de la víctima de la situación de violencia en la que se encuentra y canalizarla a la instancia más cercana para su atención inmediata.

**2. Prevenir.** La prevención adquiere un carácter importante, por ejemplo: otorgar las garantías de seguridad suficientes a las mujeres en situación de violencia familiar, testigos, autoridades judiciales, fiscales, otros operadores de justicia, así como utilizar todas las medidas para evitar actos posteriores que puedan culminar en un feminicidio. Otro factor importante es la generación de estadísticas que en un futuro coadyuven a entender las causas de este tipo de agresiones para encontrar soluciones en un futuro. La prevención para esta guía debe de priorizarse en las siguientes actuaciones:

- | Considerar los posibles actos de violencia que se puedan suscitar una vez que se le brinde atención y protección a la mujer en situación de violencia, así como a sus descendientes.
- | Considerar el círculo de violencia como uno de los mayores factores que pone en riesgo a la víctima, por lo cual es esencial brindar atención específica y especializada.
- | Escuchar con atención el relato de hechos de la víctima con el fin de identificar los indicadores de riesgo.

**3. Investigar.** La investigación debe de incluir elementos adicionales, como los testimonios, declara-

---

<sup>8</sup> Corte IDH. Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Suriname. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 15 de junio de 2005. Serie C No. 124, párr. 153; Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99, párr. 134, y Caso Trujillo Oroza Vs. Bolivia. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2002. Serie C No. 92, párr.s. 99 a 101 y 109.

<sup>9</sup> Herramientas para la Protección de los Derechos Humanos. Sumarios de Jurisprudencia, 2da. Edición actualizada. Violencia de género, CEJIL, p.82, párrafo 177. Visto en : <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r25129.pdf> [última revisión 30 de noviembre de 2014]

ciones, tipo de agresión. Es importante señalar que en la mayoría de los casos estas agresiones ocurren en el ámbito privado es importante retomar en la mayoría de los casos este tipo de delitos se enfocan en el ámbito privado y no hay testigos, por lo cual la prueba fundamental es el testimonio de la sobreviviente, que debe de ir acompañado de estudios e indicadores de riesgo que determinen el contexto de violencia contra las mujeres

**4. Sancionar.** Garantizar una adecuada sanción lleva de antemano una adecuada investigación que la garantice, todas las actuaciones deben ir encaminadas a la acreditación de los delitos penales que se contemplan evitando considerar la conciliación como un método adecuado en la erradicación de esta problemática.

Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos la investigación de casos de violencia contra las mujeres debe mirarse como una obligación de medios y no de resultados, debe ser asumido por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa o como una simple gestión de intereses particulares que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas, de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios<sup>10</sup>.

A la fecha, dentro de las maneras de dar cumplimiento a su obligación de debida diligencia se han establecido una serie de parámetros relativos a la violencia contra las mujeres. Es importante mencionar que estos parámetros fueron determinados dentro de las sentencias de Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú contra México<sup>11</sup>, en estas resoluciones la Corte Interamericana sostuvo que en una investigación es necesario que:

1. La declaración de la víctima se realice en un ambiente cómodo y seguro, que le brinde privacidad y confianza;
2. La declaración de la víctima se registre de forma tal que se evite o limite la necesidad de su repetición;
3. Se brinde atención médica, sanitaria y psicológica a la víctima, tanto de emergencia como de forma continuada si así se requiere, mediante un protocolo de atención cuyo objetivo sea reducir las consecuencias de la violación;
4. Se realicen exámenes médicos y psicológicos completos y detallados por personal idóneo y capacitado, en lo posible del sexo que la víctima indique, ofreciéndole que sea acompañada por alguien de su confianza si así lo desea;
5. Se brinde acceso a asistencia jurídica gratuita a la víctima en cualquier momento.

Desde el marco nacional de protección a los derechos humanos de las mujeres la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia establece una serie de obligaciones para los estados específicamente en los artículos 19 y 20 señalan la obligación de las entidades federativas y sus tres órdenes de gobierno, los cuales establecen la obligación de organizar el aparato gubernamental de manera tal que sean capaces de asegurar, en el ejercicio de sus funciones, el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

24

<sup>10</sup> CoIDH, Caso González y otras vs. México (Campo Algodonero). Sentencia de 16 de noviembre de 2009,

<sup>11</sup> Véase generalmente, Corte IDH. Caso Fernández Ortega y otros. Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010 Serie C No. 215; Corte IDH, Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010 Serie C No. 216.

## Marco conceptual y normativo internacional, nacional y del estado de Veracruz de las órdenes de protección

Las órdenes de protección surgen de la obligación de los Estados de proteger, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, prevista en la Convención “de Belem Do Pará”, en su artículo 7 inciso f. Estas acciones se encuentran dentro del marco de acciones afirmativas para salvaguardar la vida e integridad de las mujeres.

Los estándares mínimos para garantizar el derecho a una vida libre de violencia y discriminación de las mujeres, se encuentran consagrados en numerosos instrumentos internacionales, tanto pertenecientes al Sistema Regional como Universal, entre ellos la Declaración Americana de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Belém do Pará” y la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) donde se reafirma el derecho de las mujeres a acceder a un recurso judicial sencillo y eficaz, y que cuente con las debidas garantías que las protejan cuando denuncian hechos de violencia. En este mismo sentido, establecen la obligación de los Estados de actuar con la debida diligencia en la prevención, juzgamiento, sanción y reparación de actos de violencia.<sup>12</sup>

Los artículos XVIII de la Declaración Americana y los artículos 8 y 25 de la Convención Americana establecen que todas las personas tienen el derecho a acceder a recursos judiciales y a ser oídas, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un tribunal competente, independiente e imparcial cuando creen que sus derechos han sido violados. La protección de estos derechos se ve reforzada por las obligaciones generales de respeto y garantía, impuesta por el artículo 1.1 de la Convención Americana.

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

1. Abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación, que consiste en que no se obstaculice el ejercicio pleno de un derecho o una libertad fundamental.
2. Actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer.
3. Incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso.
4. Adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que

<sup>12</sup> CIDH. Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia Sexual en Mesoamérica. OEA/ser.L/V/II. 9 de diciembre de 2011, parr. 21.

atente contra su integridad o perjudique su propiedad.

5. Tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer;

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

El artículo 2 de la Convención Americana de los Derechos Humanos establece la obligación de los Estados de adoptar todas las medidas necesarias para llevar a la práctica los derechos consagrados en este instrumento. El contenido y alcance de esta obligación debe entenderse en conjunto con el deber de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y reparar la violencia contra la mujer, codificado en el artículo 7(b) de la Convención de Belém do Pará. Así como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 1 párrafo tercero.

Igualmente, tiene que ser interpretado con el artículo 2 de la CEDAW, el cual afirma como obligación fundamental de los Estados parte, establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas,

la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación”<sup>13</sup>. Los Estados, por tanto, tienen el deber de ofrecer una protección judicial efectiva a mujeres víctimas de violencia, en condiciones de igualdad y libre de toda forma de discriminación.

Como lo ha establecido la CIDH, un aspecto fundamental en la garantía del acceso a la justicia en condiciones de igualdad es el cumplimiento del deber de los Estados de actuar con la debida diligencia requerida frente a actos de violencia contra las mujeres. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha afirmado que este deber comporta cuatro obligaciones: la prevención, la investigación, la sanción, y la reparación de toda violación de los derechos humanos, con el fin de prevenir la impunidad.<sup>14</sup>

La CIDH se ha pronunciado sobre el contenido del deber de actuar con la debida diligencia ante actos de violencia contra las mujeres. De forma reciente discutió cómo la comunidad internacional ha aplicado de forma “reiterada el estándar de la debida diligencia como manera de comprender qué significan en la práctica las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, cuando se trata de violencia cometida contra las mujeres de distintas edades y en distintos contextos”.<sup>15</sup>

A partir de las diversas interpretaciones del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, se ha determinado que la aplicación del estándar de debida diligencia se enfoca en cuatro principios<sup>16</sup>, como a continuación se detallan:

**Primero.** El Estado tiene la obligación de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y reparar los actos de violencia contra

26

<sup>13</sup> CIDH. Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia Sexual en Mesoamérica. OEA/ser.L/V/II. 9 de diciembre de 2011, párr. 39.

<sup>14</sup> Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs Honduras. Sentencia de 29 de julio de 1988.

<sup>15</sup> CIDH, Informe de Fondo, No. 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan vs Estados Unidos, 21 de julio de 2011, párrs. 125-128.

<sup>16</sup> CIDH, Informe de Fondo, No. 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan vs Estados Unidos, 21 de julio de 2011, párrs. 125-128.

la mujer; un deber aplicable a los actos cometidos por particulares en ciertas circunstancias.<sup>17</sup> De no hacerlo el Estado puede incurrir en responsabilidad internacional.

**Segundo.** Los Estados deben adoptar las medidas necesarias para modificar los patrones de comportamiento sociales que reproducen la violencia contra las mujeres, para eliminar los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de otra índole basadas en la premisa de la inferioridad o superioridad de uno de los sexos, y sobre los roles estereotipados que se imponen tanto a los hombres como a las mujeres.

**Tercero.** Existe un vínculo entre el deber de actuar con la debida diligencia y la obligación de los Estados de garantizar el acceso a recursos judiciales adecuados y efectivos para las víctimas y sus familiares, cuando son objeto de actos de violencia.<sup>18</sup>

**Cuarto.** Existen ciertos grupos de mujeres expuestos a un riesgo particular de sufrir actos de violencia, debido a formas de discriminación que sufren por más de un factor, como las niñas y las mujeres pertenecientes a ciertos grupos étnicos, raciales y minoritarios; lo que debe ser considerado por los

Estados en la adopción de medidas para prevenir todas las formas de violencia.<sup>19</sup>

La obligación de investigar violaciones de derechos humanos, es una medida positiva que deben adoptar los Estados para garantizar los derechos reconocidos en la CIDH. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha determinado que el deber de investigar violaciones a los derechos humanos es una “obligación de medios y no de resultados, debe ser asumido por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa o como una simple gestión de intereses particulares que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas, de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios”.<sup>20</sup>

En el caso de Campo Algodonero, la Corte consideró que en “casos de violencia contra las mujeres el deber de investigar efectivamente tiene alcances adicionales, para conducir eficazmente una investigación, los Estados deben investigar con una perspectiva de género”.<sup>21</sup> Por estos motivos es fundamental que los Estados eliminen todos “los obstáculos y mecanismos de hecho y de derecho que mantienen la impunidad, otorgar las garantías de

---

<sup>17</sup> CIDH, Informe No. 28/07, Casos 12.496-12.498, Claudia Ivette González vs México, 9 de marzo de 2007; Corte Europea de Derechos Humanos, Caso de Opuz vs Turquía, Petición 33401/02, 9 de junio de 2009; Comité de la CEDAW, Opinión sobre la Comunicación 6/2005, Fatma Yildirim vs Austria, 21 de julio de 2004.

<sup>18</sup> Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Intensificación de los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer, A/RES/63/155, 30 de enero de 2009, párrs. 11, 14, 15 y 16. CIDH, Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas, OEA/Ser.L/V/II, 20 de enero de 2007, párrs. 123-216. CIDH, Informe No. 54/01, Caso 12.051, María Da Penha vs Brasil, Informe Anual de la CIDH 2001, párrs. 36-44.

<sup>19</sup> Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Acelerar los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer: garantizar la diligencia debida en la prevención, A/HRC/14/L.9/Rev.1, 16 de junio de 2010, párr. 10. CIDH, Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia, OEA/Ser.L/V/II.124/Doc.6, 18 de octubre de 2006, párr. 140. CIDH, Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas, OEA/Ser.L/V/II, 20 de enero de 2007, párr. 272. Naciones Unidas, Comité CEDAW, Recomendación General 25, referente a medidas especiales de carácter temporal, ONU Doc./CEDAW/C/2004/I/WP.1/Rev.1 (2004), sección II, párr. 12.

<sup>20</sup> Corte IDH. Caso Fernández Ortega vs México. Sentencia de 30 de agosto de 2010, párr. 191.

<sup>21</sup> Corte IDH. Caso Campo Algodonero vs México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, párr. 293 y 455.

seguridad suficientes a las víctimas, a sus familiares, a los testigos, autoridades judiciales, fiscales, otros operadores de justicia, así como utilizar todas las medidas a su alcance para diligenciar el proceso”.<sup>22</sup>

La CIDH ha considerado que una de las acciones fundamentales para garantizar la vida y seguridad de mujeres víctimas de violencia, es contar con medidas de protección, que sean flexibles y adaptables a de acuerdo a los casos concretos.

Para ONU-Mujeres este tipo de mecanismos de protección “no necesariamente implican el inicio de un juicio para su otorgamiento, toda vez que la orden de protección se basa en el supuesto de que la víctima está en peligro de sufrir daños inmediatos y debe ser protegida por el Estado”. Es decir la seguridad y sensación de confianza de la mujer deben de ser la prioridad para la emisión de este tipo de mecanismos.

En 2009, la ONU destacó la insuficiencia de los recursos materiales, humanos y legislativos destinados a la prevención, sanción y erradicación de todas las formas de violencia contra la mujer, siendo una de sus mayores preocupaciones la impunidad que se observa en el ámbito judicial de los países de América Latina, donde las víctimas no encuentran la sanción pronta y expedita contra sus agresores, que coexiste con una inadecuada protección a sus vidas (ONU, 2009).<sup>23</sup> Sobre el mismo tema la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), a través de la Relatoría sobre los Derechos de la Mujer, ha constatado que en muchos países de la región existe un patrón de impunidad siste-

mática en el procesamiento judicial y en las actuaciones relacionadas con casos de violencia contra las mujeres.

Las medidas de protección constituyen una herramienta que permite proteger la vida y la integridad de la mujer víctima de violencia, de sus familiares o de testigos de los hechos. Se fundamentan en la existencia de un riesgo de daño para la víctima y/o sus familiares, surgen de la obligación legal del Estado de proteger a las mujeres víctimas de violencia de género, un problema ampliamente reconocido por la comunidad internacional como una grave violación de los derechos humanos y una forma extrema de discriminación. Esto es parte de su obligación legal de respetar y garantizar el derecho a la no discriminación y a la igual protección de la ley.<sup>24</sup>

Las órdenes de protección son vitales para garantizar la obligación de la debida diligencia en los casos de violencia doméstica.<sup>25</sup> A menudo son el único recurso del cual disponen las mujeres víctimas y sus hijos e hijas para protegerse de un daño inminente. Sin embargo, sólo son efectivas si son implementadas con diligencia.

En el caso de Jessica Lenhan<sup>26</sup>, la CIDH, manifestó que Estados Unidos tenía el deber adicional de actuar con la debida diligencia para proteger a ella y a su hija de un daño con acciones especiales cuidado, protección y garantía. Por lo cual el Estado, no solo debió identificar el riesgo y la necesidad de protección, sino emitir una orden de protección que las incluía como beneficiarias, para evitar que la situación se tornara más crítica.

28

<sup>22</sup> Corte IDH. Caso Carpio Nicolle vs Guatemala. Sentencia de 22 de noviembre de 2004, párr. 134.

<sup>23</sup> Una Mirada al feminicidio en México, 2009-2010, p.2 Visto en: <http://www.boelllatinoamerica.org/downloads/Informe2009-2010.pdf> [Última visita: 30 de noviembre de 2014]

<sup>24</sup> CIDH, Informe de Fondo, No. 80/11, Caso 12.626, Jessica Lenahan vs Estados Unidos, 21 de julio de 2011, párrs. 132 y 161.

<sup>25</sup> Naciones Unidas, Informe de la Relatora Especial sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk, La norma de la debida diligencia como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer, E/CN.4/2006/61, párr. 49; CIDH, Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas, CIDH, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 68 (20 de enero de 2007), párr. 53.

El deber del Estado de aplicar la debida diligencia con el fin de proteger a las mujeres de violencia requiere que las autoridades encargadas de conocer de los hechos tengan la capacidad de entender la gravedad la problemática de la violencia perpetrada contra ellas y de actuar de inmediato.<sup>27</sup>

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

La Corte Europea ha considerado que el Estado es responsable cuando no adopta medidas razonables que tengan un potencial real de alterar el resultado o de atenuar el daño, por lo cual su obligación de protección debe de ser de medios y no de resultados. Según el Tribunal, para adoptar este tipo de acciones es necesario considerar la incidencia de la violencia doméstica, su carácter oculto y las víctimas frecuentes de este fenómeno, en la adopción de medidas de protección, una obligación que puede ser aplicable aún en casos en que las víctimas han retirado sus denuncias.<sup>28</sup>

La CIDH subraya la importancia de que las medidas de protección sean seleccionadas con base en las circunstancias que rodean cada caso, y que se creen las condiciones para que su implementación sea efectiva.<sup>29</sup>

De acuerdo con la CIDH en su informe Acceso a la Justicia para las Mujeres, se deben de contar con medidas de protección para las mujeres víctimas

de violencia cuando así lo requieran. Por lo cual es importante que las medidas de protección contemplen:

- I Acciones flexibles y adaptables a las necesidades de las mujeres víctimas y a su caso en específico.
- I Que las instancias encargadas de atender casos de violencia contra las mujeres y niñas víctimas de violencia, cuenten con recursos humanos, técnicos, y económicos necesarios.
- I La existencia de una coordinación entre juzgados, fiscales, policías y otras autoridades relacionadas para monitorear el cumplimiento de las medidas de protección otorgadas, así como las encargadas de brindar una atención especializada a las mujeres y niñas.
- I Que se tome en cuenta el testimonio de las mujeres y niñas para hacerlas partícipes en determinación de las acciones que deben de incluir las medidas de protección, así como en su modificación en caso de ser necesario.
- I Generar, implementar y evaluar programas de capacitación a todas las personas involucrados en el seguimiento y supervisión de medidas de protección particularmente a elementos de seguridad, con la finalidad de informar sobre la necesidad de asegurar el debido cumplimiento de estas medidas y las consecuencias de su incumplimiento.

<sup>26</sup> Informe de Fondo del Caso 12.626, Jessica Lenahan (anteriormente Jessica Gonzales), Estados Unidos

<sup>27</sup> Véase en general CIDH, Informe N° 28/07, Casos 12.496-12.498, Claudia Ivette Gonzalez y otros (México), 9 de marzo de 2007, párrs. 247-255; Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 285.

<sup>28</sup> Corte Europea de Derechos Humanos, Opuz vs Turquía, Petición No. 33401/02, 9 de junio de 2009, citada por la Comisión Interamericana en el Caso Jessica Lenahan vs Estados Unidos, Caso 12.626, Informe de Fondo No. 80/11, 21 de julio de 2011, párr. 134.

<sup>29</sup> CIDH. Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica, CIDH, OEA/Ser.L/V/II. Doc.63, 9 diciembre, 20011, p.65, párrafo 234.

## A) Marco normativo en materia de Órdenes de protección en Veracruz

En el estado de Veracruz, se otorga competencia a la autoridad judicial para emitir órdenes de protección, las cuales son de dos tipos: de emergencia y preventivas. Esta competencia incluye a Jueces y Juezas de Comunidad, Municipales, Menores y de Primera Instancia. Excepcionalmente, se otorga competencia a la Procuraduría del Estado para emitir medidas de protección específicas<sup>30</sup>, sin necesidad de tramitarlas ante la autoridad jurisdiccional.

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

Las agencias del Ministerio Público, especializadas y del fuero común, y las instituciones de la administración pública que tenga conocimiento de hechos que por su naturaleza violenta ponga en riesgo la integridad o vida de la mujer, tiene la obligación de

solicitar la emisión de órdenes de protección a la autoridad judicial, al conocer hechos de violencia, constitutivos o no de delitos o faltas.

La Ley de Acceso local establece los contenidos de las órdenes de protección de emergencia y preventivas, en sus artículos 43<sup>31</sup> y 44<sup>32</sup> respectivamente, los cuales se diferencian considerablemente de los establecidos en la Ley General de Acceso, 39 para los mismos tipos de órdenes. En específico, por lo que hace a las de emergencia, la ley local establece como primer supuesto la desocupación temporal por la persona agresora del domicilio.

Se debe criticar a esta fracción que para la desocupación del agresor del domicilio en el que habite con la víctima, establece como requisito que ésta última acredite la propiedad o la titularidad del contrato que le otorgue la posesión del inmueble, contrario a lo establecido en la Ley General, en la que se considera la desocupación, independientemente de la acreditación de propiedad o posesión del inmueble, en demérito del principio de mayor protec-

30

---

<sup>30</sup> Únicamente podrá emitir las siguientes: I. Apercibir al probable responsable a fin de que se abstenga de ejercer cualquier tipo de violencia en contra de la víctima directa o indirecta. II. Ordenar vigilancia permanente por parte de elementos de la Secretaría de Seguridad Pública o de la Policía Judicial en los lugares en que se encuentren las víctimas directas o indirectas. III. Ordenar la custodia permanente a la víctima directa e indirectas, en los casos en que las circunstancias de riesgo lo amerite.

<sup>31</sup> **Artículo 43.-** Son órdenes de protección de emergencia las siguientes: I. Desocupación temporal por la persona agresora del domicilio, o donde habite la víctima, cuando ésta acredite la propiedad o la titularidad del contrato que le otorgue la posesión del inmueble; en caso contrario, que se salvaguarde su seguridad y la de sus hijos en su caso, mediante su inmediato traslado a un refugio, albergue o domicilio de algún familiar, sin responsabilidad para la víctima; II. Reingreso de la víctima al domicilio, una vez que se salvaguarde su seguridad; III. Prohibición de molestar a la víctima en su entorno social, así como a cualquier integrante de su familia; IV. Facilitar el acceso de la víctima al domicilio en común con auxilio de autoridades policíacas o de personal calificado del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, para que aquélla tome sus objetos de uso personal, documentos de identidad u otros importantes de su propiedad y de sus hijas e hijos. V. La autoridad policiaca vigilará, fuera del domicilio, la ejecución de la diligencia, interviniendo en caso de flagrancia; y VI. Advertir a la persona agresora de las consecuencias a que se hará acreedora de acercarse a la víctima o intentar cualquier acto en su contra.

<sup>32</sup> **Artículo 44.-** Son órdenes de protección preventivas las siguientes: I. Inventario de los bienes muebles e inmuebles de propiedad común, incluyendo los implementos de trabajo de la víctima; y II. Uso y goce de bienes muebles que se encuentren en el inmueble que sirva de domicilio de la víctima.

ción para la víctima. Esta disposición es contraria al principio de ponderación de derechos y el de proporcionalidad ya que entre el bien que debe de proteger mayormente el estado es la vida o integridad física, antes que el derecho a la propiedad.

En las fracciones IV y V, el artículo antes citado, se contempla el auxilio de las autoridades de seguridad pública y de personal calificado del Sistema para el Desarrollo de la Familia, para facilitar la ejecución de las órdenes de protección, lo cual no se contempla en la Ley General, pero que puede considerarse como una práctica acorde con los estándares en la materia, que favorece la coordinación entre las autoridades.

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

Por lo que se refiere a las órdenes preventivas, es necesario advertir que se limitaron a dos en la ley estatal, de una serie de 7 acciones de protección establecidas en la ley general: el inventario de bienes muebles e inmuebles; y el uso y goce de

bienes muebles. Mientras que la retención y guarda de armas de fuego y otras armas punzocortantes y punzo contundentes, que sean propiedad del agresor o que hubieran sido empleadas para amenazar o lesionar a la víctima, las consideran sólo 40 en caso de que el agresor desacate <sup>33</sup> la orden. Esperar hasta un desacato para ordenar dichas medidas, supone un mayor riesgo para la mujer, y lejos de garantizar su protección, se le deja en una situación de mayor vulnerabilidad.

Se advierte que algunas de las medidas previstas en la Ley General como preventivas, se consideran como de emergencia en la local. Se infiere, que no existe una interpretación homologada de la Ley General, y hay confusión en la naturaleza jurídica de las medidas de emergencia y preventivas. En este sentido, las primeras, tienen como finalidad, proteger a la víctima de un daño inminente; mientras que las segundas tienen como finalidad evitar y prevenir la comisión de un daño futuro.

Finalmente, el artículo 51 del Reglamento contempla que las órdenes de protección, además de las ya establecidas, podrán consistir en cualquiera de las mencionadas en el Artículo 47 del Código Penal para el Estado de Veracruz denominadas “medidas de seguridad”.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> En la Ley local, a diferencia de la General, se contemplan sanciones para el agresor que desacate una orden de protección, en cuyo caso la autoridad jurisdiccional aplicará las medidas previstas en el artículo 46: I. Si la orden de protección es de emergencia: arresto hasta por 36 horas; prohibición de acercarse al lugar en el que se encuentre la víctima durante el tiempo que dure la medida de protección; y prohibición de molestar a la víctima así como a cualquier integrante de su familia en su entorno social. II. Si la orden de protección es preventiva: retención y guarda de armas de fuego o punzocortantes o punzo contundentes que independientemente de su uso hayan sido empleadas para ejercer el acto violento; y aplicación de medidas reeducativas, integrales, especializadas y gratuitas a la persona agresora para erradicar las conductas violentas mediante educación que elimine los estereotipos de supremacía de género y los patrones machistas y misóginos que generaron su violencia.

<sup>34</sup> 1. Tratamiento de inimputables o imputables disminuidos; 2. Tratamiento de deshabitación; 3. Confinamiento; 4. Prohibición de ir a una circunscripción territorial determinada o de residir en ella; 5. Decomiso y aplicación de los instrumentos y objetos del delito; 6. Apercibimiento; 7. Caucción de no ofender; y 8. Vigilancia de la autoridad.

En el 2011 se modificó el Código de Procedimientos Penales de Veracruz y se estableció un catálogo de medidas precautorias y de protección, dentro de las que se incluyeron algunas de las medidas previstas para las órdenes de protección de emergencia<sup>35</sup> contempladas a la Ley de Acceso a las mujeres.

---

<sup>35</sup> **Artículo 132 D**, del Código de Procedimientos Penales; 1. Vigilancia en el domicilio de la víctima u ofendido; 2. Protección policial de la víctima u ofendido; 3. Auxilio inmediato por integrantes de instituciones policiales, al domicilio donde se localice o se encuentre la víctima u ofendido en el momento de solicitarlo; 4. Auxilio de la fuerza pública para asegurar la inmediata entrega o devolución de objetos personales o documentos de identificación de la víctima u ofendido, así como de sus ascendientes, descendientes o dependientes económicos; (CORRSPONDE AL ART. 43 FRACCIÓN IV DE LA LAMVLV) 5. Realización del inventario de los bienes muebles e inmuebles de propiedad común, propiedad de la víctima o respecto de los cuales sea titular de derechos, incluyendo los implementos de trabajo de la víctima u ofendido; (CORRSPONDE AL ART. 44 FRACCIÓN I DE LA LAMVLV) 6. Traslado de la víctima u ofendido y de sus descendientes a refugio, albergue o domicilio temporal; 7. Reingreso de la víctima u ofendido a su domicilio, una vez que se salvaguarde su seguridad; (CORRSPONDE AL ART. 43 FRACCIÓN II DE LA LAMVLV) 8. Registro o inscripción en programas estatales de desarrollo personal, social, educativo y laboral; 9. La prohibición de realizar conductas de intimidación o molestia a la víctima u ofendido o personas relacionadas con ellos; (CORRSPONDE AL ART. 43 FRACCIÓN III DE LA LAMVLV). 10. Suspensión temporal al agresor del régimen de visitas y convivencia con sus descendientes; 11. Posesión exclusiva de la víctima sobre el inmueble que sirvió de domicilio; 12. Embargo preventivo de bienes del agresor, que deberá inscribirse con carácter temporal en el Registro Público de la Propiedad, a efecto de garantizar las obligaciones alimentarias; 13. Obligación alimentaria provisional e inmediata; y 14. Las demás que determinen las disposiciones legales.

## Principios rectores para atender a Mujeres y niñas en situación de violencia

Las medidas de protección constituyen una herramienta que permite proteger la vida y la integridad de la mujer víctima de violencia, de sus familiares o de testigos de los hechos, se fundamentan en la existencia de un riesgo de daño para la víctima y/o sus familiares. Estas medidas surgen de la obligación legal del Estado de proteger a las mujeres víctimas de violencia de género, un problema ampliamente reconocido por la comunidad internacional como una grave violación de los derechos humanos y una forma extrema de discriminación. Esto es parte de su obligación legal de respetar y garantizar el derecho a la no discriminación y a la igual protección de la ley.

La protección del derecho a la vida es un componente crítico del deber de debida diligencia de parte de los Estados para proteger a la mujer de actos de violencia. Esta obligación jurídica pertenece a toda la estructura estatal, incluyendo las acciones de los encargados de garantizar la seguridad del Estado y de implementar la ley, como la fuerza policial.

Las órdenes de protección son vitales para garantizar la obligación de la debida diligencia en los casos de violencia doméstica, a menudo son el único recurso del cual disponen las mujeres víctimas y sus hijos e hijas para protegerse de un daño inminente. Sin embargo, sólo son efectivas si son implementadas con diligencia.

La emisión de la orden de protección debe producirse con gran rapidez para apoyar el objetivo de la seguridad de la víctima. Si la legislación permite que otros miembros de la familia o funcionarios encargados de hacer cumplir la ley u otros profesionales pertinentes, como los profesionales de servicios sociales, soliciten órdenes de protección en nombre de una denunciante, la legislación debe exigir que ella sea consultada.

Para la protección e investigación de violaciones a los derechos humanos en casos de mujeres en situación de violencia, es importante que las y los funcionarios y servidores públicos, garanticen el acceso a la justicia de una manera íntegra y adecuada, por lo cual es importante que todas las actuaciones en relación a la investigación, atención y sanción de delitos que impliquen violencia deben regirse bajo los siguientes principios:

**1. Principio de protección de la víctima,** las investigaciones y la atención deben de estar encaminadas a proteger la integridad de la sobreviviente y protegerla ante futuras amenazas. La protección tiene diversas implicaciones y deben estar de acuerdo a garantizar la seguridad de la víctima, por lo cual se deben de tomar en consideración de los siguientes elementos:

1. Separación inmediata del agresor y la mujer en situación de violencia, en los casos donde ambos cohabiten en el mismo domicilio es de carácter fundamental que se valore la necesidad de que la víctima viva en el domicilio en especial si cuenta con hijas e hijos.
2. Valorar los elementos de riesgo que permitan considerar, a las y los servidores y funcionarios, la necesidad de que la mujer en situación de violencia y sus hijas e hijos tengan que ser protegidos a través de casas de justicia y refugios.

**2. Principio de urgencia.** La atención y la investigación deben de realizarse con la mayor celeridad posible, dando prioridad a la recopilación de todos los elementos necesarios que den pie a la investigación y a la articulación de las instancias. Dentro del principio

de urgencia es necesario considerar que este no debe de afectar con el principio de la calidad en el servicio y atención a mujeres en situación de violencia de nada sirve que se realizada de manera inmediata si carece de lo esencial para que las mujeres vuelvan a recuperar la sensación de tranquilidad y confianza.

**3. Principio de accesibilidad.** Las mujeres en situación de violencia y sus familiares deben de poder acceder a instancias que les garanticen recursos de impugnación sencillos y eficaces, accesible para todo tipo de mujeres (profesión, etnia, religión, etc.) De igual

forma este tipo de acciones deben de: evitar costos económicos adicionales para las víctimas, imponer cargas legales adicionales que condicionen la protección a las mujeres.

**4. Principio de integralidad.** La atención para las sobrevivientes debe de partir de una serie de acciones integrales. Todas las actuaciones encaminadas a la protección a mujeres en situación de violencia, deben de partir de una estrategia para que la protección sea integral garantizando acciones jurídicas, sociales y de otra índole que permitan a las mujeres contar con un marco de protección.



## Derechos de las mujeres y niñas en situación de violencia

En el marco de la reforma constitucional en materia de derechos humanos y la Ley General de Víctimas, existen una serie de derechos que deben de garantizarse por el Gobierno Veracruz, a partir de sus servidoras y servidores, los cuales han sido reconocidos en la Carta Iberoamericana de Derechos de las Víctimas, mejor conocidas como las Cartas de Brasilia, emitidas en abril de 2012, dentro de la Cumbre Judicial Iberoamericana. Estos derechos se enuncian a continuación:

### **1. Derecho de acceso a la justicia**

Las víctimas tienen derecho a que los Estados tengan una política articulada, integral y sostenible de acceso a la justicia que tome en cuenta sus diferencias e identidad cultural, eliminando todo tipo de práctica discriminatoria, que proporcione procedimientos judiciales y administrativos, que consideren las necesidades de las víctimas.

Como parte del Derecho de Acceso a la Justicia, se reconocen los siguientes derechos:

### **2. Derecho de participación en el proceso**

La víctima tiene derecho a participar activamente en todas las acciones que se determinen para su protección, facilitar elementos de prueba, así como recibir información las acciones a tomar en contra del agresor.

### **3. Derecho de ejercer la acción penal.**

En particular se le reconoce a la víctima el derecho de ejercer la acción penal de manera que pueda constituirse en acusadora. También podrá coadyuvar con el Ministerio Público para perseguir los delitos ante los Tribunales de Justicia, con plena capacidad de parte.

Asimismo se le debe reconocer el derecho de perseguir los delitos que el Ministerio Público deje de perseguir en los casos en que se haya aplicado criterios de oportunidad en el ejercicio de la acción penal.

### **4. Derecho de información y derecho a entender y ser entendida**

Se debe garantizar que las víctimas reciban información suficiente, en términos sencillos y comprensibles, para que puedan ejercer durante el proceso, de manera efectiva, todos sus derechos y tomar decisiones informadas. Estos derechos incluyen:

#### **a) Derecho a la información**

La víctima debe ser informada de manera comprensible sobre sus derechos y de las actividades que debe realizar para ejercerlos a lo largo del proceso de investigación, de

modo que cuente con la información necesaria para la toma de las decisiones garantizando el efectivo acceso a la justicia.

#### **b) Derecho a entender y ser entendida**

La procuración de Justicia adoptará medidas para garantizar que las víctimas entiendan perfectamente y puedan ser entendidas durante toda interacción que mantengan con las autoridades públicas en los procesos judiciales, incluido el caso de que sean dichas autoridades las que faciliten la información.

### **5. Derecho a un trato digno**

La víctima tiene derecho a ser atendida con respeto, privacidad y dignidad, evitando su revictimización. Deberán garantizar que las víctimas no sean objetos de malos tratos por parte del personal que las atienda. Constituye una finalidad prioritaria eliminar todas aquellas situaciones que debiliten o dificulten el ejercicio de los derechos de las víctimas en los procesos judiciales.

### **6. Acceso a los servicios de apoyo a víctimas**

El Sistema de Administración de Justicia debe garantizar que las víctimas tengan acceso a servicios de apoyo que les informen y asesoren, de manera gratuita, ofreciendo contención emocional, psicológica y social. El acceso a estos servicios deberá garantizarse desde el inicio del proceso judicial y durante todas las etapas del mismo.

### **7. Derecho a representación legal gratuita**

La víctima tiene derecho a asesoría y representación legal gratuita, a lo largo de todo el proceso judicial, de conformidad con las legislaciones nacionales, siempre que se demuestre que no cuenta con los medios económicos para costearlo.

### **8. Derecho de asistencia médica**

La víctima tiene derecho a recibir, en forma inmediata y gratuita, la asistencia médica, particularmente el suministro de los medicamentos para impedir transmisión de VIH-SIDA, cuando se trate de víctimas de violencia sexual; con la finalidad de que se contribuya a su recuperación y se le ayude a sobrellevar las secuelas del delito y la tensión del proceso judicial.

Con el objetivo de lograr la atención integral se realizarán las relaciones de colaboración con instituciones estatales y no estatales en procura de la prestación del servicio médico y que éste se otorgue de manera concentrada e inmediata.

## 9. Derecho al seguimiento del caso

Deben existir y propiciarse una continua comunicación de las víctimas con quienes brindan los servicios de asistencia y protección, con la finalidad de empoderarlas para enfrentar el proceso judicial. Esto, sin perjuicio de las obligaciones que la legislación interna establezca a los distintos operadores de justicia.

## 10. Derecho a la protección

El efectivo reconocimiento y respeto de los derechos de las víctimas, específicamente su vida, integridad física, dignidad, propiedad, vida privada y familiar deben protegerse al mismo tiempo que se garantizan los derechos fundamentales de otras partes intervinientes.

La víctima tiene derecho a estar libre de intimidación, acoso y abuso durante todo el proceso judicial. Los sistemas de administración de justicia velarán por el cumplimiento efectivo de estos derechos, adoptando las medidas necesarias cuando la persona vea amenazada su integridad física, mismas que pueden variar según la etapa del proceso penal en el que se encuentra.

De ser necesaria la medida de protección incluirá a la familia inmediata o las personas que están a cargo de la víctima directa, cuando estos sean objetos de la amenaza.

Las causas donde existen personas sometidas a los programas de protección deberán ser tramitadas y resueltas de forma expedita, de modo que se pueda minimizar el riesgo en que se encuentran las personas protegidas.

## 11. Derecho de protección a la intimidad y a la privacidad

Se velará para que la imagen e intimidad de la víctima sea respetada, evitando la divulgación de la información contenida en los procesos judiciales que pueda violentarla. En el caso de víctimas menores de edad queda prohibida la publicación del nombre o cualquier dato personal que permita identificarlas, salvo autorización judicial fundada en razones de seguridad pública.

## 12. Derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación

La víctima tiene derecho, en particular, a que los hechos ilícitos ejecutados en su contra sean debidamente investigados, y si existen las bases probatorias suficientes, también tiene el derecho a que los presuntos responsables sean juzgados en los tribunales conforme a la ley.

## Indicadores de riesgo para identificar casos de mujeres y niñas en situación de violencia

La presencia de indicadores de alto riesgo de muerte dentro del continuum de violencia, a partir de la metodología desarrollada por la Dra. Josette Bogantes Rojas, médica residente del Departamento de Medicina Legal del TSJDF de Costa Rica, quien ha identificado hechos que permiten prever situaciones de riesgo a la integridad y vida de las mujeres, a saber:

- \* • Ataques previos con riesgo mortal.
- \* • Amenazas de muerte a la víctima.
- \* • Intento o amenaza de suicidio de parte del agresor.
- \* • El agresor es convicto o ex convicto por delitos contra las personas.
- \* • El agresor tiene una acusación o condena previa por delitos contra la integridad física o sexual de las personas.
- \* • El agresor irrespeta las medidas de protección.
- \* • La víctima considera que el agresor es capaz de matarla.
- \* • La víctima está aislada o retenida por el agresor contra su voluntad o lo ha estado previamente.
- \* • Abuso sexual del agresor contra los hijos u otras personas menores de edad de la familia cercana, así como tentativa de realizarlo.
- \* • El agresor pertenece a una institución policial, fuerzas armadas o procuración de justicia.
- \* • Hay abuso físico contra los hijos o hijas o la víctima y/o hijos/as han sido amenazados o heridos, con arma de fuego o blanca.
- La víctima está recientemente separada, ha anunciado que piensa separarse, ha puesto una denuncia penal o ha solicitado medidas de protección, ha existido amenaza por parte del agresor de llevarse a sus hijos (as) más pequeños si decide separarse.
- Abuso de alcohol o drogas por parte del agresor.
- Aumento de la frecuencia y gravedad de la violencia.
- La víctima ha recibido atención en salud como consecuencia de las agresiones o ha recibido atención psiquiátrica.
- El agresor tiene antecedentes psiquiátricos.
- El agresor es una persona que tiene conocimiento en el uso, acceso, trabaja o porta de armas de fuego.
- Resistencia violenta a la intervención policial o a la de otras figuras de autoridad.
- Acoso, control o amedrentamiento sistemático de la víctima.
- Que haya matado mascotas.

38

Cabe señalar que según la experta, aquellos indicadores resaltados con un asterisco (\*), por sí solos, implican un alto riesgo de muerte para las mujeres que sufren ese tipo de violencia y/o amenazas.

## Lineamientos para la atención adecuada de mujeres en situación de violencia en el Gobierno de Veracruz.

### A

#### **Instituto Veracruzano de las Mujeres e Institutos Municipales de las Mujeres.**

1. El personal dependiente del Instituto Veracruzano de las Mujeres o el Instituto Municipal de la Mujer, que conozca de un caso de mujeres en situación de violencia deberá de brindar un acompañamiento integral, dentro del marco de sus competencias a la mujer o niña garantizando que su vida e integridad se encuentren salvaguardadas. Principalmente garantizando una canalización oportuna y adecuada.
2. El personal que brinde la atención deberá realizar una entrevista inicial con la finalidad de identificar el riesgo en el que se encuentra la mujer o la menor de edad a partir de los indicadores de riesgo anexos al presente documento.
3. En caso de presentarse por sí solos los incisos marcados con asterisco o estar presentes tres o más indicadores de riesgo, el personal que brinde la atención o en su caso las abogadas deberán solicitar de oficio, a la autoridad judicial, Agencia del Ministerio Público o Centro de Justicia para las Mujeres más cercanos, para que se dicte la medida de protección que corresponda para garantizar la seguridad de la víctima y evitar que el agresor pueda acercarse nuevamente a la víctima, en tanto no se determine la situación jurídica correspondiente. Dicha solicitud irá acompañada de la documentación generada en las entrevistas y los indicadores de riesgo identificados.
4. En caso de que el hecho de violencia trascienda de las esferas de competencia del Estado, el Instituto Veracruzano de las Mujeres deberá buscar la coordinación con las instancias estatales y federales correspondientes, para garantizar la vida y seguridad de las mujeres y en su caso de sus hijas e hijos.
5. El personal que atienda mujeres en situación de violencia de género deberá de informarles de sus derechos y de los servicios que brindan diversas instancias del estado para efecto de que la mujer pueda seleccionar los servicios que requiera.
6. El personal que atienda a mujeres en situación de violencia, deberá abstenerse de proponer a la víctima la realización de conciliaciones o acuerdos con el agresor. De igual forma deberán abstenerse de realizar cualquier observación o comentario de carácter sexista, discriminatorio o que justifique la violencia; evitando en particular minimizar los hechos o corresponsabilizar a la víctima.
7. Una vez establecidos los procesos de atención que se proporcionarán a la víctima, el personal encargado del acompañamiento, mantendrá un contacto direc-

to con las instancias encargadas de ejecutarlas. Así mismos mantendrá contacto directo con la mujer en situación de violencia para conocer su percepción de la atención recibida, la forma de contacto se determinará con la víctima y en caso de que ella no desee mantener contacto, el personal del Instituto deberá dejarlo asentado.

8. Corresponde al Instituto Veracruzano de las Mujeres, sistematizar y analizar los casos atendidos para evaluar la calidad de los servicios, la efectividad de las acciones implementadas, los obstáculos en su implementación, así los tipos y modalidades de violencia que identifican.

9. Corresponde al Instituto Veracruzano de las Mujeres revisar de manera continua y permanente el Banco de Datos, con la finalidad de identificar las instancias que están depositando la información así como la necesidad de realizar ajustes a la información que se está depositando, con la finalidad de identificar las causas y consecuencias de la violencia contra las mujeres.

10. De manera semestral el Instituto Veracruzano de las Mujeres convocará a todas las instancias de la Coordinación Interinstitucional para dar a conocer la información sistematizada en el Banco Estatal de Datos de Violencia contra las Mujeres, el funcionamiento de las rutas de acción acordadas, los obstáculos en la implementación y la calidad de los servicios, con la finalidad de facilitar la coordinación de las instancias para mejorar la implementación de las órdenes de protección.

**B**

**Procuraduría General de Justicia de Veracruz**

1. El personal dependiente de la Procuraduría General de Justicia deberá actuar, atender e investigar con debida diligencia, perspectiva de género y derechos humanos, los hechos de violencia contra las mujeres que conozca. En cualquier caso de mujeres en situación de violencia, deberán brindar la prioridad debida al tratarse de actos que ponen en riesgo la vida y seguridad de las mujeres.
2. Al ser la denuncia y la solicitud de órdenes de protección, indicadores de alto riesgo de muerte para las mujeres en situación de violencia, en ningún caso se podrá condicionar el otorgamiento de una orden de protección a la denuncia del agresor. La falta de requisitos de carácter formal como la presentación de pruebas, dictámenes, peritajes o escritos no será una limitante en la emisión de órdenes de protección.
3. En caso de que la mujer en situación de violencia se encuentre herida o con lesiones que pongan en riesgo su vida e integridad, el personal que atiende a la mujer, dispondrá su traslado a los servicios de salud más cercanos, para efecto de recibir atención inmediata, que el personal médico constate las lesiones que presenta, y para que la víctima reciba el tratamiento necesario.
4. En caso de que la mujer víctima de violencia sea canalizada a la Procuraduría por alguna instancia, se procederá a solicitar copia del expediente realizado al realizar la primera atención, así como los datos de la persona e institución que refiere, y demás acciones que la autoridad considere de carácter importante. Por su urgencia, esta información puede ser requerida vía telefónica y entregada por algún medio electrónico que facilite su acceso, debiendo quedar constancia de la misma para los efectos correspondientes.
5. En caso de que la mujer en situación de violencia acuda de manera personal a alguna instancia de la Procuraduría se procederá a tomarle su declaración o entrevista, la cual deberá contener al menos lo siguiente:
  - a. Declaración espontánea de la víctima, mediante la cual deberá respetarse todo lo que ella exprese de manera directa, sin exigir mayores elementos de prueba para el otorgamiento de la orden de protección.
  - b. Datos de la víctima y el agresor: se deberán consignar todos los datos necesarios para individualizar a ambos (incluyendo domicilio, lugar de trabajo, relación entre ambos, etc.)
  - c. Si por razones de seguridad la víctima se encuentra en un lugar distinto a su domicilio regular, se deberá señalar la reserva de tal información para el denunciado, por lo cual se incluirá al expediente en sobre cerrado.
  - d. Se deberá realizar un relato cronológico y exhaustivo de los hechos.
  - e. Se expondrán los hechos tal como los señale la víctima, evitando modificar sus expresiones.

Lo anterior se aplicará usando como base las actuaciones determinadas en el acuerdo 11/2012 de la Procuraduría General de Justicia y a la Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención.

**f.** Se establecerá el lugar y fecha en que ocurrieron y el tipo de violencia, tratando de establecer con claridad la forma como sucedió la agresión. Esta debe relatarse con el mayor nivel de detalle posible, evitando el uso de expresiones genéricas.

**g.** Se establecerá si existieron testigos de los hechos de violencia.

**h.** Se recabará información sobre los antecedentes de violencia que haya sufrido la mujer y si estos fueron o no denunciados. De igual forma se indagará si el agresor cuenta con antecedentes delictivos.

**i.** En su caso, se incluirá también el informe médico donde consten las lesiones que presenta la víctima y la declaración de posibles testigos de identidad y el informe psicológico en caso de que se cuente.

**j.** Deberá abstenerse de realizar cualquier observación o comentario de carácter sexista, discriminatorio o que justifique la violencia; evitando en particular minimizar los hechos o corresponsabilizar a la víctima.

6. En toda declaración o entrevista realizada a la mujer en situación de violencia y a cualquier testigo del hecho se deberán de garantizar un actuar con perspectiva de género de tal forma que:

**a.** La servidora o el servidor público que la realice no cuestionen el relato de la víctima ni buscar responsabilizarla por el hecho;

**b.** Las entrevistas deberán ser realizadas por servidoras o servidores públicos capacitados en la materia;

**c.** Deberán llevarse a cabo en lugares que garanticen privacidad a las y los involucrados;

**d.** Se realizarán en el idioma materno de la víctima o del testigo, con presencia de un intérprete o con traductor, en caso de ser necesario.

**e.** Deberá ser informada la víctima que en caso de que lo solicite se puede realizar la entrevista en presencia de una persona de su confianza.

**f.** En caso de que las víctimas sean menores de edad, se aplicará el protocolo de actuación emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

7. El personal de la Procuraduría deberá de realizar una entrevista inicial con la finalidad de identificar el riesgo en el que se encuentra la mujer o la menor de edad a partir de indicadores de riesgo anexos al presente documento.

Al analizar estos elementos y determinar que la víctima se encuentra en riesgo, el Ministerio Público deberá instrumentar las órdenes o medidas de protección necesarias.

8. El personal de la Procuraduría, a partir del testimonio de la víctima valorará si se actualizan hechos constitutivos de uno o más delitos, para efecto de integrar la indagatoria correspondiente, notificándolo a la mujer en situación de violencia.

9. El Ministerio Público deberá informar a la víctima sobre los recursos legales que existen a su disposición para enfrentar la situación de violencia, para ello:
  - a. Deberá comunicarse con la víctima en un idioma que ésta comprenda.
  - b. Se le informará detalladamente de los derechos que la legislación le reconoce.
  - c. Se le informará sobre el derecho de obtener asistencia legal a través del asesor jurídico, del Instituto Veracruzano de la Mujer, el Centro de Justicia para las Mujeres o de alguna institución que pueda brindar un acompañamiento y asesoría jurídica especializada con perspectiva de género y derechos humanos.
  - d. La posibilidad de obtener órdenes o medidas de protección.
  - e. La posibilidad de acudir a un refugio junto con sus hijas e hijos y las implicaciones de este.
  - f. La posibilidad de poder presentar de manera formal una denuncia.
10. En caso de que se requiera, se comunicará al Centro de Justicia para las Mujeres, con la finalidad de consultar las acciones que se pueden implementar para garantizar una atención integral para proteger a la mujer en situación de violencia. En caso de que el Centro de Justicia lo considere necesario se referirá a la mujer en situación de violencia a las oficinas de esta instancia con la finalidad de recibir la atención integral y especializada, siendo trasladada por el propio personal de seguridad del Centro o en su caso de los servicios de traslado necesarios para el caso en concreto.
11. El Ministerio Público ordenará en todos los casos, se aperciba al agresor para que se abstenga de cualquier conducta que pudiera resultar ofensiva para la víctima o suscite un peligro para la misma; que de no abstenerse se tomarán las medidas de apremio correspondientes indicando sus consecuencias. De igual forma canalizará al agresor a servicios reeducativos integrales especializados y gratuitos, con perspectiva de género que brinda la Secretaría de Seguridad Pública o Secretaría de Salud.
12. En caso de ser necesario se solicitará el apoyo del personal de seguridad pública para efecto de ejecutar todas aquellas acciones ordenadas y necesarias para brindar una atención integral a las mujeres en situación de violencia.
13. El Ministerio Público acordará las órdenes o medidas necesarias para salvaguardar la integridad física o psíquica de la víctima, así como de sus hijas o hijos, considerando siempre las necesidades de ella y los riesgos que la misma conlleven.
14. En caso de la existencia de sustracción de menores se activará de manera inmediata la Alerta Amber para efecto de localizar a las y los menores para que estos sean entregados a su madre. De igual forma se seguirá el protocolo estatal sobre sustracción de menores publicado en la Gaceta Oficial del Estado con el número 162.23 publicado en 23 de abril de 2014.
15. Se girará oficio al asesor jurídico especializado, al Instituto Veracruzano de las Mujeres, su correlativo municipal o la instancia que pueda brindar el acompañamiento integral, para efecto de que se garantice el acompañamiento de la víctima durante el procedimiento.

16. En caso de que el Ministerio Público considere que una de las acciones para garantizar la vida y seguridad de las mujeres sea un acto privativo de derechos del agresor y requiera la intervención del Poder Judicial, se solicitará la emisión de la medida correspondiente, justificando su solicitud y el riesgo en el que se encuentra la mujer o la menor de edad. En aquellos casos donde él o la jueza nieguen la orden o medida de protección se deberá de impugnar esta determinación mediante los recursos legales correspondientes, aludiendo la reforma constitucional en materia de derechos humanos, tratados internacionales y estándares en la materia y la obligación de la procuración y administración de justicia de garantizar la vida y seguridad de las mujeres en situación de violencia.

44

17. En caso de requerirse, el Ministerio Público girará los oficios correspondientes, con un resumen de los hechos y los elementos que consideran necesarios, a las instancias competentes para efecto de brindar una atención integral a la mujer en situación de violencia y sus familiares.

18. En todo caso las instancias de la Procuraduría General de Justicia tendrán prohibido desalentar el proceso que inicio la víctima, sugerir medidas de conciliación o exhortar a la víctima se desista del proceso.

19. El personal encargado deberá sistematizar los casos atendidos para que sean incorporados de manera continua y permanente en el Banco Estatal de Datos de Violencia contra las Mujeres, debiendo verificar que estos coincidan con el informe que proporciona la Procuraduría de manera general.

C

**Secretaría de Seguridad Pública**

1. De acuerdo a lo establecido en los marcos normativos de atención a mujeres en situación de violencia, todos los elementos de la Secretaría de Seguridad Pública estatales y municipales, tienen la obligación de dar atención inmediata y especializada en casos de violencia, donde la prioridad de atención a las víctimas se debe de basar en la protección y cese de la violencia.
  - a) Señale que la violencia es inminente o que está en curso;
  - b) Señale la probable violación de una norma vigente relativa a la violencia contra la mujer; o
  - c) Indique que ha ocurrido violencia anteriormente.
2. En caso de que los hechos de violencia sean comunicados por medio de la línea 066, se informará a los equipos especializado de atención a casos de mujeres víctimas de violencia, para que estos acudan o en su caso recomienden las acciones que el personal más cercano deba de realizar.
3. El personal de la policía deberán responder ante toda denuncia o solicitud de apoyo relativa a situaciones de violencia contra las mujeres, considerando como mayor prioridad garantizar la protección, seguridad e integridad así como la separación de su agresor, deberá acudir oportunamente aun cuando quien denuncia no sea la víctima de la violencia.
4. En caso de flagrancia se podrá detener al agresor sin necesidad de una orden judicial, para lo cual la autoridad que lo realice deberá canalizarla de manera inmediata al Ministerio Público para que se determine lo que a derecho corresponda.
5. En todo hecho, sin prejuzgar sobre la gravedad del caso, el personal policial deberá acudir al lugar de los hechos, al menos cuando quien haga del conocimiento del caso o solicite el apoyo:
  - a) Ingresar al domicilio donde se está realizando la agresión, para prestar auxilio y salvaguardar la integridad y la vida de la víctima, con el objetivo fundamental de protegerla y garantizar la seguridad de la víctima mediante su separación inmediata.
  - b) Aseguramiento del agresor o las personas agresoras para su detención y puesta a disposición ante el Ministerio Público para efecto de que se inicien de oficio las investigaciones correspondientes.
  - c) En su caso el aseguramiento de las armas (fuego, punzocortantes u otros métodos utilizados) para ejercer la violencia, misma que deberá realizarse con la debida diligencia evitando la alteración de las mismas, en todo caso garantizar la cadena de custodia.
6. De ser necesario, el personal policial tiene la facultad y deberá frente a hechos de violencia:
  - a) Ingresar al domicilio donde se está realizando la agresión, para prestar auxilio y salvaguardar la integridad y la vida de la víctima, con el objetivo fundamental de protegerla y garantizar la seguridad de la víctima mediante su separación inmediata.
  - b) Aseguramiento del agresor o las personas agresoras para su detención y puesta a disposición ante el Ministerio Público para efecto de que se inicien de oficio las investigaciones correspondientes.
  - c) En su caso el aseguramiento de las armas (fuego, punzocortantes u otros métodos utilizados) para ejercer la violencia, misma que deberá realizarse con la debida diligencia evitando la alteración de las mismas, en todo caso garantizar la cadena de custodia.
7. El personal policial, deberá informar a la mujer en situación de violencia de sus derechos, entre ellos, la posibilidad de obtener órdenes o medidas de protección a su favor, así como de los servicios que pres-

tan otras instituciones para efecto de su canalización y se le brinde una atención integral.

8. En casos donde la mujer en situación de violencia presente signos de violencia sexual, o lesiones de cualquier tipo que pongan en riesgo su salud o vida, el personal policial deberá acompañarla de manera inmediata a las instituciones de salud más cercana, para recibir la atención médica que requiera.

Bajo el supuesto anterior, en caso de un hecho consumado y de no haberse asegurado al agresor, el personal policial deberá solicitar de oficio la autoridad judicial, Ministerio Público o Centro de Justicia más cercana, para que se otorgue la orden o medida de protección que corresponda para garantizar la seguridad de la víctima, y evitar que el agresor pueda acercarse nuevamente a ella, en tanto no se determine la situación jurídica correspondiente.

9. En casos donde la mujer en situación de violencia no requiera atención médica de urgencia, el personal policial, para efecto de que se brinde una atención integral, deberá remitir a la víctima a alguna de las siguientes instancias más cercanas:

- Centro de Justicia para las Mujeres
- Agencia del Ministerio Público
- Autoridad judicial más cercana

10. El personal policial dejará constancia detallada sobre su actuación, a través de un informe policial homologado de conformidad con las normatividad aplicable y en donde al menos se señale:

- Quién hizo de su conocimiento el hecho,

- La identidad de la víctima y el agresor,

- Lugar de los hechos,

- Resumen claro de los mismos,

- Detalle de los elementos de riesgo identificados,

- Las demás circunstancias que consideren pertinentes.

11. El personal policial velará también por el estricto cumplimiento de las órdenes o medidas de protección dictadas a favor de las mujeres en situación de violencia, procurando en todo momento garantizar su protección y seguridad frente el agresor. En ningún momento se podrá considerar como una falta administrativa las acciones de protección que pueda realizar el personal policial para garantizar la vida y seguridad de las mujeres.

12. Al atender situaciones de violencia contra las mujeres, el personal policial deberá, en todo caso, abstenerse de proponer a la víctima la realización de conciliaciones o acuerdos con el agresor.

13. El personal policial deberá abstenerse de realizar cualquier observación o comentario de carácter sexista, discriminatorio o que justifique la violencia; evitando en particular minimizar los hechos o corresponsabilizar a la víctima.

14. El personal encargado deberá sistematizar los casos atendidos para que sean incorporados de manera continua y permanente en el Banco Estatal de Datos de Violencia contra las Mujeres.

**D**

**Secretaría de Salud**

1. De acuerdo al marco normativo en materia de acceso a la justicia a las mujeres en situación de violencia de género, la Secretaría de Salud debe de brindar a las víctimas, en unidades de salud y hospitales públicos a su cargo, atención médica integral basada en la Norma Oficial Mexicana vigente en materia de atención médica de la violencia familiar.
2. En el momento en que llegue una mujer en situación de violencia, el personal de servicios de salud (médicos, enfermeras y enfermeros, psicólogos y trabajadores sociales), deberá brindar la atención médica que requiera la víctima, priorizando salvaguardar su vida, en casos de violencia sexual el personal médico deberá realizar las acciones determinadas en la Norma-046.
3. En casos donde la víctima presente lesiones graves que pongan en riesgo su vida, el personal de servicios de salud responsable, deberán solicitar de oficio a la autoridad judicial, agencia del Ministerio Público o Centro de Justicia para las Mujeres (la instancia más cercana) la orden o medida de protección que corresponda para garantizar la seguridad de la víctima y evitar que el agresor pueda acercarse nuevamente a ella en tanto no se determine la situación jurídica correspondiente.
4. Al momento de realizar la entrevista clínica, el personal médico deberá tomar en cuenta los indicadores de riesgo anexos al presente documento, a efecto de determinar la existencia de una situación de violencia y en dado caso de riesgo de muerte.
5. En caso de identificarse, por sí solos, los indicadores de riesgo marcados con asterisco o estar presentes tres o más de ellos, el personal médico deberá solicitar de oficio a la autoridad judicial, agencia del Ministerio Público o Centro de Justicia para las Mujeres (la instancia más cercana) la orden o medida de protección que corresponda para garantizar la seguridad de la víctima, y evitar que el agresor pueda acercarse nuevamente a ella en tanto no se determine la situación jurídica correspondiente.
6. El personal de salud que atienda a la mujer víctima de violencia, deberá dar aviso a la instancia correspondiente para que se notifique al Ministerio Público y se inicien las indagatorias correspondientes. En todo caso se anejará copia de la entrevista médica, indicadores de riesgo identificados durante la misma y la certificación de lesiones correspondientes.
7. Una vez atendida la emergencia, el personal de salud deberá informarle a la mujer víctima de violencia, sobre:
  - Sus derechos y la posibilidad de obtener protección.
  - Los servicios integrales con los que cuenta la propia instancia de salud.
  - Los servicios que otras instancias pueden ofrecer para brindar una atención integral.
  - Las instancias que pueden brindar servicios jurídicos y de acompañamiento.

8. Una vez controlada la crisis y brindados los servicios de salud necesarios, el personal que atiende a la mujer víctima de violencia deberá canalizar, mediante el formato de referencia, a la usuaria y en su caso a hijas e hijos para efecto de que reciban la atención psicológica y los servicios de seguimiento correspondientes dentro de la institución.
9. El personal de servicios de salud que atiende a mujeres en situación de violencia, en todo caso, deberá abstenerse de proponer a la víctima la realización de conciliaciones o acuerdos con el agresor.
10. El personal de salud, deberán abstenerse de realizar cualquier observación o comentario de carácter sexista, discriminatorio o que justifique la violencia; evitando en particular minimizar los hechos o corresponsabilizar a la víctima.
11. El personal encargado deberá sistematizar los casos atendidos para que sean incorporados de manera continua y permanente en el Banco Estatal de Datos de Violencia contra las Mujeres.

**E**

**Poder Judicial**

1. La autoridad judicial podrá conocer de hechos de violencia contra las mujeres, ya sea por comparecencia de la víctima, vía telefónica, medios electrónicos, por escrito o cualquier otro medio. En todo caso se dejara constancia de la información obtenida.
2. La autoridad judicial que atienda a las mujeres víctimas de violencia, deberán:
  - a) Otorgar a las mujeres un papel efectivo y adecuado en el sistema de justicia, tratándolas con el debido respeto a su dignidad y velando por la protección de su integridad y privacidad y tratando sus denuncias con seriedad. De acuerdo a lo establecido en el artículo 8 fracción IV de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en ningún caso y por ningún motivo se podrán sugerir o proponer medidas de conciliación o soluciones alternativas de conflicto de manera formal o informal.
  - b) Que los interrogatorios o comparecencias tomadas a las mujeres y en su caso hijas o hijos sean estrictamente las necesarias, procurando que este tipo de diligencias sean realizadas por servidoras y servidores públicos especializados; en todo caso se deberán valorar que acciones en concreto tendrían que tomarse para efectos de brindar atención integral a menores de edad.
  - c) En caso de tratarse de menores de edad y en atención del principio de interés superior de la niña, se deberá garantizar su vida, integridad y seguridad, además de solicitar la presencia de la Procuraduría como representante social o del Sistema de Desarrollo Integral de la Familia para efectos del resguardo de la menor.
  - d) La autoridad judicial, dentro de las instalaciones judiciales, deberá evitar en todo caso el contacto entre víctima y agresor; en caso de que lo anterior sea imposible deberá estar atento a todas las acciones, reacciones y palabras del agresor, para apercibirlo de evitar actos que sigan vulnerando la vida, integridad y seguridad de la mujer o la menor de edad.
  - e) La autoridad judicial deberá informar a las víctimas, de manera comprensible y en su idioma, sobre sus derechos en el marco de los procesos judiciales, entre ellos:
    - Participar activamente durante el proceso;
    - Obtener asistencia jurídica gratuita;
    - Solicitar diligencias dentro del proceso, independiente de su naturaleza;
    - Obtener órdenes o medidas de protección a su favor, adicionales a las establecidas en el marco civil y penal correspondiente o cualquier otra materia.
3. La autoridad judicial que atienda casos de violencia contra las mujeres, en todo caso deberá abstenerse de proponer a la víctima la realización de conciliaciones o acuerdos con el agresor.

4. La autoridad judicial que atienda casos de violencia contra las mujeres, en todo caso deberá abstenerse de realizar cualquier observación o comentario de carácter sexista, discriminatorio o que justifique la violencia; evitando en particular minimizar los hechos o responsabilizar a la víctima
  - a) Indagar sobre las razones de dicho desistimiento;
  - b) Evaluar si este es realizado de manera libre y voluntaria;
  - c) Procurar que la manifestación de la víctima de su intención de desistirse no implique la inmediata terminación del proceso.
  - d) Informar a la mujer en situación de violencia que aún con el desistimiento los servicios de la instancia están a su disposición para el momento que lo requiera.
5. En caso de contar con un proceso judicializado, el juez o la jueza de la causa deberá vigilar que durante el proceso:
  - a) Se cuenten con todos los antecedentes relativos a toda causa anterior que tenga relación con violencia contra las mujeres en la que se haya visto involucrada la víctima o el agresor; así como requerir a diversas instancias información sobre atención que haya recibido la mujer o la menor de edad.
  - b) Se presenten y desahoguen cualquier tipo de peritajes que puedan ayudar a acreditar el ilícito, los cuales deberán ser tramitados de manera inmediata.
  - c) Recomendar a las mujeres a las instancias correspondientes, para que se les brinde la atención integral y/o jurídica necesaria.
  - d) En caso de ser posible, se usará la figura de la coadyuvancia.
6. Cuando la persona denunciante manifieste su intención de desistirse, y en el caso de que dicho desistimiento tenga efectos de acuerdo a lo dispuesto por la legislación, la autoridad judicial deberá:
  - a) Materialmente la indemnización por el daño sufrido y el acceso a tratamientos médicos para la rehabilitación de la víctima.
  - b) Socialmente el reconocimiento de la violencia ejercida contra esa mujer como una violación a los derechos humanos que no será tolerada por las instancias del Estado.
7. En las resoluciones de los jueces, juezas y magistradas o magistrados del que se emitan sobre casos de violencia contra las mujeres se deberán considerar la reparación del daño causado, lo cual abarcará al menos:
  - a) Materialmente la indemnización por el daño sufrido y el acceso a tratamientos médicos para la rehabilitación de la víctima.
  - b) Socialmente el reconocimiento de la violencia ejercida contra esa mujer como una violación a los derechos humanos que no será tolerada por las instancias del Estado.
8. Dentro o concluido el proceso judicial, en caso de que la víctima aún pueda encontrarse en una situación de riesgo, deberán establecerse las medidas de seguridad necesarias para proteger su vida e integridad, mismas que serán otorgadas de acuerdo a los estándares de mayor protección a la víctima y garantizando que su temporalidad no sea una limitante en la protección.

9. El juez o la jueza de la causa dará seguimiento a las medidas de seguridad o de protección que haya determinado, para su mejor cumplimiento, pudiendo coordinarse con las instancias correspondientes dentro del poder ejecutivo para garantizar su adecuada aplicación. Debiendo remitir a la víctima a los servicios de salud correspondientes, para recibir asistencia médica y psicológica de urgencia, así como tratamiento especializado, de conformidad con lo establecido en la Ley General de Víctimas.
10. El personal encargado deberá sistematizar los casos atendidos para que sean incorporados de manera continua y permanente en el Banco Estatal de Datos de Violencia contra las Mujeres.

**F**

**Otras instancias de la administración pública que tengan conocimiento de casos de mujeres en situación de violencia**

1. La servidora o el servidor que conozca de hechos de violencia contra las mujeres y niñas, deberá de realizar una entrevista inicial con la finalidad de identificar el riesgo en el que se encuentra la mujer o la menor de edad a partir de los indicadores de riesgo anexos al presente protocolo.  
remitir a la víctima a alguna de las siguientes instancias.
  - Centro de Justicia para las Mujeres
  - Agencia del Ministerio Público
  - Autoridad judicial más cercana
2. En caso de presentarse por sí solos, los indicadores de riesgo marcados con asterisco o estar presentes tres o más de ellos, el personal que atienda deberá solicitar de oficio, a la autoridad judicial, agencia del Ministerio Público o Centro de Justicia para las Mujeres (la instancia más cercana) la orden o medida de protección que corresponda para garantizar la seguridad de la víctima y evitar que el agresor pueda acercarse nuevamente a ella, en tanto no se determine la situación jurídica correspondiente.
3. El personal encargado, deberá informar a la mujer en situación de violencia de sus derechos, entre ellos de las órdenes o medidas de protección a su favor así como de los servicios que prestan otras instituciones para efecto de su canalización y se le brinde una atención integral.
4. En casos donde la mujer en situación de violencia, presente signos de violencia sexual o lesiones de cualquier tipo que pongan en riesgo su salud o vida, el personal encargado deberá canalizarla de manera inmediata a las instituciones de salud más cercana, para recibir la atención médica que requiera.
5. En casos donde la mujer en situación de violencia no requiera atención médica de urgencia, el personal encargado, para efecto de que se brinde una atención integral, deberá
6. Al atender situaciones de violencia contra las mujeres, el personal encargado deberá, en cualquier caso, abstenerse de proponer a la víctima la realización de conciliaciones o acuerdos con el agresor, las y los funcionarios, de igual forma deberán abstenerse de realizar cualquier observación o comentario de carácter sexista, discriminatorio o que justifique la violencia; evitando en particular minimizar los hechos o corresponsabilizar a la víctima.

## Transitorios

### **Primero**

Las actuaciones en las que se hace referencia al Centro de Justicia para las Mujeres en Veracruz, serán ejecutadas una vez que este entre en funciones.

### **Segundo**

Una vez que entre en funciones el Centro de Justicia para las Mujeres, tendrá la obligación de atender los casos que las instancias le refieran, para que se otorguen las órdenes o medidas de protección de acuerdo al modelo integral de atención con el que cuente, debiendo garantizar la atención integral necesaria con la coordinación de las instancias que se encuentren dentro del Centro, observando en lo conducente, las actuaciones establecidas en este Protocolo.

### **Tercero**

Las instancias competentes para la aplicación e implementación de las actuaciones del presente Protocolo, tendrán un periodo de tres meses para informar al Instituto Veracruzano de las Mujeres sobre los enlaces de las instancias regionales directamente encargadas de brindar atención a mujeres en situación de violencia, con la finalidad de integrar el directorio correspondiente.

### **Cuarto**

Las instancias competentes en el presente Protocolo y en coordinación con el Instituto Veracruzano de las Mujeres, en un periodo de seis meses, deberán de iniciar con los procesos de formación y especialización a las y los servidores públicos que apliquen el presente protocolo.

### **Quinto**

Las instancias competentes en el presente Protocolo y en coordinación con el Instituto Veracruzano de las Mujeres, deberán generar e implementar mecanismos internos de difusión del presente Protocolo.

### **Sexto**

El presente Protocolo entrara en vigor al día siguiente de su publicación.

## Recomendaciones

### **Primera**

El Instituto Veracruzano de las Mujeres debe continuar con el proceso de capacitación y formación especializada en materias de derechos humanos y género, del personal encargado de atender a mujeres en situación de violencia, de acuerdo a los parámetros del presente Protocolo.

### **Segunda**

Generar e implementar campañas informativas dirigidas a los servidores públicos para socializar las actuaciones del presente protocolo, con la finalidad de que sean conocidas por todo el personal de las instancias que tengan conocimiento y atiendan a mujeres en situación de violencia.

### **Tercera**

Diseñar e implementar una campaña permanente de información a la sociedad en general, sobre las órdenes de protección y de las instancias obligadas a dar atención a mujeres en situación de violencia. Dicha campaña deberá ser amplia, oportuna, clara, accesible, con un enfoque pluricultural y atendiendo a las características y contextos diversos de las distintas regiones del estado.

### **Cuarta**

Realización de una propuesta de iniciativa de reformas legales, para incorporar los mayores estándares internacionales en materia de órdenes de protección; explicitar las competencias de las diversas instancias que atienden a mujeres en situación de violencia para la adecuada y efectiva implementación de mecanismo de protección de órdenes de protección a mujeres en situación de violencia; determinar con claridad la adscripción, las facultades y competencia del asesor jurídico victimal, en el marco del sistema de justicia acusatorio.

### **Quinta**

Las instancias competentes en el presente protocolo generen los convenios de colaboración necesarios para garantizar la adecuada implementación del presente protocolo.

### **Sexta**

El Poder Judicial, la Procuraduría General de Justicia y el Instituto Veracruzano de las Mujeres, entre otras, para una mejor implementación del 70 protocolo, deben de contar con grupos de expertas y expertos que acompañen casos de mujeres en situación de violencia.

### **Séptima**

El Poder Judicial, la Procuraduría General de Justicia, en coordinación con el Instituto Veracruzano de las Mujeres, deberán continuar con el proceso de capacitación y formación especializada en materia de reparación del daño a mujeres en situación de violencia.

### **Octava**

Establecer un mecanismo de seguimiento y evaluación de la implementación del protocolo de actuación que contemple la participación de organizaciones de la sociedad civil expertas en el tema, la documentación y seguimiento a casos, que permita la identificación de obstáculos y buenas prácticas, así como las necesidades de mejoras al protocolo y capacitación.

## Anexo I

### Indicadores de riesgo de mujeres en situación de violencia

Ataques previos con riesgo mortal.*	y/o hijos/as han sido amenazados o heridos, con arma de fuego o blanca*
Amenazas de muerte a la víctima.*	
Intento o amenaza de suicidio de parte del agresor. *	La víctima está recientemente separada, ha anunciado que piensa separarse, ha puesto una denuncia penal o ha solicitado medidas de protección, ha existido amenaza por parte del agresor de llevarse a sus hijos (as) más pequeños si decide separarse. Abuso de alcohol o drogas por parte del agresor.
El agresor es convicto o exconvicto por delitos contra las personas. *	
El agresor tiene una acusación o condena previa por delitos contra la integridad física o sexual de las personas. *	Aumento de la frecuencia y gravedad de la violencia.
El agresor irrespeta las medidas de protección. *	La víctima ha recibido atención en salud como consecuencia de las agresiones o ha recibido atención psiquiátrica.
La víctima considera que el agresor es capaz de matarla. *	El agresor tiene antecedentes psiquiátricos.
La víctima está aislada o retenida por el agresor contra su voluntad o lo ha estado previamente. *	El agresor es una persona que tiene conocimiento en el uso, acceso, trabaja o porta de armas de fuego.
Abuso sexual del agresor contra los hijos u otras personas menores de edad de la familia cercana, así como tentativa de realizarlo. *	Resistencia violenta a la intervención policial o a la de otras figuras de autoridad.
El agresor pertenece a una institución policial, fuerzas armadas o procuración de justicia*	Acoso, control o amedrentamiento sistemático de la víctima
Hay abuso físico contra los hijos o hijas o la víctima	Que haya matado mascotas.

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.

56

### **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)





**Programa de Apoyo a las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas PAIMEF 2015**  
**“Protección de los Derechos Humanos a través de la Prevención y Atención de la Violencia  
contra las Mujeres en el Estado de Veracruz”**

“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 otro 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”