



**GOBIERNO
FEDERAL**

SEGOB

Comisión Nacional
para Prevenir y Erradicar la
Violencia contra las Mujeres.

**CONSULTORÍA PARA EL DESARROLLO
DE ESTRATEGIAS DE ATENCIÓN,
PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA
CONTRA LAS MUJERES**

**CONSULTORÍA PARA EL DESARROLLO
DE ESTRATEGIAS DE ATENCIÓN,
PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA
CONTRA LAS MUJERES**

**DICIEMBRE DE 2009
COMISIÓN NACIONAL PARA PREVENIR Y ERRADICAR
LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES**



Consultoría para el desarrollo de estrategias de atención, prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres.

1ª edición: diciembre de 2009.

© Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres

Secretaría de Gobernación

Abraham González 48, Col. Juárez.

Del. Cuauhtémoc, C.P. 06600, México, D. F.

Tel. 5728- 7342

Índice

1. Propuesta de talleres de sensibilización a decisores políticos (poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Partidos políticos, sindicatos y empresarios).....	9
1.1. Orientado a jueces, fiscales, defensores y representantes de instituciones gubernamentales.....	9
2. Lineamientos para realizar un diagnóstico de riesgo contra las mujeres, que sirva de base para las medidas judiciales que se soliciten.....	14
3. Recopilación de jurisprudencia comentada del Sistema Interamericano.....	17
3.1. Marco jurídico del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.....	17
3.2. Casos.....	20
3.2.1. Caso Maritza Urrutia vs. Guatemala (sentencia emitida el 27 de noviembre de 2003).....	20
3.2.2. Caso Masacre de Plan de Sánchez vs. Guatemala, reparaciones (sentencia de 19 de noviembre de 2004).....	22
3.2.3. Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú (sentencia de 25 de noviembre de 2006).....	25
3.2.4. Caso González y Otras (“Campo algodoner”) vs. México (sentencia de 16 de noviembre de 2009).....	30
3.3. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.....	32
3.3.1. Informe N° 92/98 Caso 11.837, Indravani Pamela Ramjattan (Trinidad y Tobago).....	32
3.3.2. Informe n° 129/99, caso 11.565, Ana, Beatriz y Celia González Pérez.....	33
3.3.3. Informe n° 73/01, caso 12.350, MZ (Bolivia).....	34
3.3.4. Informe n° 118/01, caso 12.230, Zoilamérica Narváez Murillo (Nicaragua).....	35
3.4. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.....	36
3.4.1. Informe n 5/96 caso, 10.970 Raquel Martín de Mejía, Perú.....	36
3.4.2. Informe n° 54/01 caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes, Brasil.....	37

4. Lineamientos del contenido de una guía de servicios.....	40
4.1. Descripción.....	40
4.2. Objetivo.....	40
4.3. Justificación.....	41
4.4. El Acceso a la Justicia es un derecho y el Estado tiene la obligación de garantizarlo.....	41
4.4.1. Diseño.....	41
5. Recomendaciones para una estrategia de comunicación que visibilice la violencia contra las mujeres y logre la condena social del agresor.....	43
5.1. Etapa 1: Diagnóstico de situación.....	44
5.2. Etapa 2: Planificación.....	44
5.3. Etapa 3: Implementación.....	46
5.4. Etapa 4: Evaluación de impacto.....	46
6. Informe sobre la eficacia de la ley, los límites y alcances del sistema penal en el Distrito Federal, Estado de México y Jalisco.....	47

6.1. Introducción.....	47
6.1.1. Contexto internacional.....	48
6.1.2. Contexto nacional.....	50
6.2. Descripción de la metodología de investigación.....	54
6.2.1. Objetivos.....	54
6.2.2. Metodología de la investigación.....	55
6.2.3. Máscara de captura.....	55
6.2.4. Marco muestral.....	56
6.2.5. Distribución de los expedientes capturados.....	57
6.2.6. Cuerpo de investigación.....	58
6.2.7. Universo de la población.....	59
6.3. Especificaciones normativas y conceptuales de la investigación.....	60
6.4. Resultados de la investigación aplicada.....	62
6.4.1. Clasificación, según tipos penales.....	62
6.4.2. Tipo de violencia y conducta violenta específica.....	63
6.4.3. Institución receptora.....	66
6.4.4. Redes oficiales de apoyo a la mujer.....	68
6.4.5. Relación entre las partes.....	72
6.5. Características sociodemográficas de las víctimas e inculpados en los expedientes analizados.....	74
6.5.1. Edad.....	74
6.5.2. Escolaridad.....	75
6.5.3. Existencia de hijos en común.....	77

6.5.4. Ocupación y dependencia económica.....	78
6.6. Debido proceso.....	79
6.6.1. Comparecencia del inculpado.....	80
6.6.2. Consignación.....	82
6.7. Medios de prueba.....	84
6.8. Medidas de protección.....	85
6.8.1. Auxilio policial de reacción inmediata.....	88
6.8.2. Desocupación del agresor del domicilio conyugal.....	88
6.8.3. Apercibimiento de no molestar a la víctima.....	89
6.8.4. El rol del acompañamiento de la víctima en la aplicación de medidas de protección.....	90
6.9. Redes sociales de apoyo.....	91
6.9.1. Sentencia.....	93
6.9.2. Percepciones de los abogados.....	98
6.10. Principales conclusiones y retos para la eliminación de la violencia contra la mujer.....	100
6.10.1. Existencia de varias puertas de entrada para las víctimas de violencia.....	100
6.10.2. Deficiencias en la información y subregistro estadístico.....	101
6.10.3. Falta de uniformidad de los códigos penales y descentralización.....	102
6.10.4. Persistencia de prácticas conciliatorias y expulsión selectiva.....	103
6.10.5. Concentración de las leyes y sistema punitivo.....	104
6.10.6. Aplicación de la ley y combate a la impunidad.....	104
6.10.7. Determinación de competencias.....	104
6.11. Recomendaciones y sugerencias.....	105
7. Informe con recomendaciones y propuestas legislativas que mejoren el ejercicio de los derechos y el acceso a la justicia de las mujeres.....	107
7.1. Ampliación de la competencia a los Tribunales de Familia.....	108
7.2. Acceso a la justicia.....	109

7.3. Medidas de protección. Ampliación del término de duración.....	110
7.4. Estadísticas. Armonizar las legislaciones.....	111
7.5. Necesidad de constituir redes sociales de apoyo.....	112
7.6. Lentitud del proceso judicial (tiempos).....	112
7.7. A modo de síntesis.....	112
8. Presentación del informe ante legisladores, presidentes del tribunal de justicia de los tres estados, instituciones académicas (escuelas de derecho) y organizaciones no gubernamentales.....	114
9. Lista de acciones para el desarrollo de una política pública para prevenir la violencia contra las mujeres y garantizar el acceso a la justicia.....	115
10. Anexo A.....	117
11. Anexo B.....	121
11.1. Recomendaciones para una estrategia de comunicación que visibilice la violencia contra las mujeres y logre la condena social del agresor.....	121
12. Anexo C.....	122
12.1. Panorama de la inequidad en el trato y violencia hacia la mujer en México: descripción cultural del fenómeno.....	122
13. Bibliografía.....	137

1. Propuesta de talleres de sensibilización a decisores políticos (poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Partidos políticos, sindicatos y empresarios)

1.1. Orientado a jueces, fiscales, defensores y representantes de instituciones gubernamentales

Justificación: Generar un espacio de debate y discusión entre decisores políticos del Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Se invitará además a representantes sindicales y empresariales, así como a partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil para definir estrategias de acción en los diferentes ámbitos para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres. Se tomará como base la ley general.

Duración de la actividad: Dos días y medio.

Fecha del taller: A definir por México.

Lugar de realización: A definir por México. Se propone llevar adelante 5 talleres: uno en Ciudad de México y los cuatro restantes en diferentes puntos geográficos del país que funcionen como talleres regionales.

Perfil de los participantes: El taller está orientado a funcionarios judiciales, legisladores y Poder Ejecutivo central y local. Se invitará especialmente al Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), la Comisión de Equidad de Género de la Suprema Corte de Justicia, Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG) de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, los organismos de la mujer locales. Además a organizaciones destacadas de la sociedad civil y universidades públicas y privadas. Asimismo, se propone invitar a representantes de países de América Latina, tales como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, entre otros.

Objetivo: Generar un espacio de debate para discutir los límites y alcances de la aplicación de la Ley de violencia de México, su grado de eficacia y los principales obstáculos para su aplicación.

Metodología: Se propone organizar el taller a partir de dos tipos de reuniones.

En primer lugar, se realizarán presentaciones teóricas sobre los diferentes temas a tratar.

Sobre la base de estas exposiciones magistrales (a cargo de expertas en los temas propuestos), los participantes trabajarán en grupos donde discutirán casos prácticos, experiencias nacionales, los alcances de la Ley en sus respectivos países, entre otros.

En los talleres de discusión participativos serán presentados diferentes casos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La combinación de ambas metodologías permitirá enriquecer el debate acerca de los alcances de la actual Ley de Violencia en México, compartiendo experiencias comunes y aprendizajes.

Temario tentativo:

1. *Presentaciones magistrales:*

- Acceso a la justicia
- Violencia contra las mujeres: mecanismos jurídicos internacionales de protección
- La Ley de Violencia en México, comparaciones internacionales

2. *Presentaciones talleres:*

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos - Caso María Da Pena de Brasil
- Corte Interamericana de Derechos Humanos – Casos Castro / Castro – Caso Femicidio (“Campo Algodonero”) México.

Borrador Organización Taller

Día 1

09.00 – 10.00 hs.	Acreditaciones
10.00 – 11.00 hs.	Apertura del Taller a cargo de Autoridades
11.00 – 11.30 hs.	<i>Coffee break</i>
11.30 – 13.00 hs.	Conferencia magistral: Acceso a la Justicia
13.00 – 15.00 hs.	<i>Comida libre</i>
15.00 - 17.00 hs.	Taller acceso a la justicia
17.00 – 17.30 hs.	<i>Coffee break</i>
17.30 – 19.00 hs.	Taller acceso a la justicia (continuación)

Algunas de las preguntas que buscan ser tratadas durante los talleres de acceso a la justicia son:

¿Qué experiencias tienen las juezas participantes en términos de acceso a la justicia en sus respectivos tribunales?

¿Cuentan o no con servicios jurídicos gratuitos?

¿Defensa penal del imputado es obligatoria?

¿Qué obstáculos enfrentan las mujeres durante el proceso judicial? O ¿Qué políticas sociales de apoyo a las mujeres se implementan para garantizar su participación durante el proceso judicial?

- Definir disertantes para la conferencia magistral de Acceso a la Justicia.
- Deberán definirse coordinadores para los talleres. Estos coordinadores deberán ser personas que cuenten con experiencia en dinámica grupal.

Día 2

- 09.30 – 11.00 hs. **Conferencia magistral:** Violencia contra las mujeres: mecanismos jurídicos internacionales de protección.
- 11.30 – 11.30 hs. *Coffee break*
- 11.30 – 13.00 hs. Presentación de la Ley de Violencia en México
- 13.00 – 15.00 hs. *Comida*
- 15.00 – 17.00 hs. **Taller de casos:** Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Caso María Da Pena de Brasil / Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso Castro-Castro/ Caso Femicidio México
- 17.00 – 17.30 hs. *Coffee break*
- 17.30 - 19.00 hs. **Proyección película “Si la esperanza fuera suficiente”**
(realizada por Women’s Caucus for Gender Justice).

- Definir disertantes para la conferencia magistral de Violencia contra las mujeres y para la presentación de la Ley de Violencia de México.
- Deberán definirse coordinadores para los talleres. Estos coordinadores deberán ser personas que cuenten con experiencia en dinámica grupal.

Día 3

- 09.30 – 11.00 hs. **Discusión abierta a partir de la proyección de la película**

11.31 – 11.30 hs. *Coffee break*

11.30 – 13.00 hs. **Cierre y conclusiones a cargo de las autoridades**

y/o Comité organizativo del taller

2. Lineamientos para realizar un diagnóstico de riesgo contra las mujeres, que sirva de base para las medidas judiciales que se soliciten

Como lo establece el art. 31 de la Ley General las autoridades que otorguen las órdenes emergentes y preventivas deberán tomar en cuenta:

- El riesgo o peligro existente
- La seguridad de la víctima, y
- Elementos con que se cuenten

La amplitud de la norma no permite establecer pautas para determinar cómo se mide o establece el riesgo. En otros términos **¿Qué se entiende por riesgo o peligro?**

La amplitud de la norma y su indeterminación se agrava aún más en el **Decreto Reglamentario** que en su art. 2 inciso III define **Estado de Riesgo: cualquier circunstancia que haga previsible una situación de violencia contra la mujer.**

¿Cualquier circunstancias que significa? Para algunos un insulto, para otros una cachetada o bien restringir a la mujer en los gastos. Según la LG el art. 5 define **violencia contra las mujeres** como **“cualquier acción u omisión basada en su género, que cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico...”**

Para el legislador se configuraría riesgo o peligro existente como define el **artículo 6 IV** cuando se **“...afecte supervivencia de la víctima. Se manifiesta a través de limitaciones encaminadas a controlar el ingreso de sus percepciones económicas, así como la percepción de un salario menor por igual trabajo...”** Si una mujer denuncia a su marido o pareja porque controla su dinero o a su empleador por establecer “brecha salarial” entre trabajadores/as **¿deberá entender el Juez que estamos ante riesgo o peligro? ¿Dictaría por 72 horas la medida de exclusión del marido/pareja y del empleador de su empresa o le aplicaría alguna sanción?**

Cuando una norma jurídica linda con el ridículo se toma en la práctica ineficaz, prueba de ello, como ya se reitero es que prácticamente no se aplican las medidas precautorias.

Es urgente dictar una norma aclaratoria o modificar la LG para que los jueces puedan contar con elementos que les permita dictar las medidas de prevención en casos de URGENCIA O RIESGO DE VIDA. De lo contrario, sino no hay urgencia o riesgo de vida no se dan los presupuestos de toda medida cautelar: **verosimilitud del derecho y urgencia en la medida.**

No se puede exigir a los jueces que se conviertan en psicólogos capaces de discriminar la veracidad de una denuncia y discriminan de aquella, por ejemplo, realizada por una mujer paranoica. O detectar una denuncia real de aquella realizada por consejo de un abogado para preconstituir prueba en un futuro divorcio o liquidación de bienes.

En Argentina, con la sanción de la ley 24417 de Violencia Familia se creo , en el mismo edificio que funcionan los Tribunales de Familia , y dependiente del Ministerio de Justicia –no del Poder Judicial- ,una Oficina en la cual funciona un Grupo Interdisciplinario para efectuar los diagnósticos de riesgo. La idea era que la mujer efectuara la denuncia ante el Juzgado, en el mismo momento se traslade la denunciante con el expediente para que el Grupo Interdisciplinario emita su diagnóstico.

Esta modalidad funciono muy bien el primer año, pero al duplicarse y luego triplicarse el número de denuncias la Oficina quedo atrapada en un cuello de botella que le impidió cumplir su cometido. En la práctica los diagnósticos de riesgos lo hicieron los propios Jueces de Familia asistidos por los equipos de cada Juzgado (trabajadores sociales, psicólogos etc.) Ese sigue siendo un déficit en la Argentina no obstante haberse creado la Oficina de Violencia Domestica dependiente de la Suprema Corte que funciona en un edificio lindante a los Juzgados de Familia, solo que esta oficina realiza el primer diagnostico de riesgo que habilitaría la presentación de la denuncia y da base a las medidas cautelares o provisorias que tome el Juzgados.

Ahora bien, pero en la medida que la OVF no cita al agresor, solo emite un informe de riesgo para que el Juez tenga elementos para dictar la medida cautelar tiene sus límites.

El diagnóstico de riesgo debe ser diferencial según el tipo de violencia y requiere varios requisitos:

- Que las medidas preventivas o precautorias “ in audita parte” solo se tomen en casos de violencia física donde es mas evidente el peligro;

- Que se constituya en el ámbito de los Juzgados Penales un equipo interdisciplinario (medico, psicólogo, psiquiatra, trabajador social) que realice el diagnostico de riesgo y aconseje o no tomar las medidas sin intervención del agresor
- Que en los casos de violencia psicológica –no porque no sean importantes sino porque no reviste el carácter de urgentes- el Juez convoque al presunto agresor no solo para evaluar mejor la situación sino porque podría lograrse que a la simple citación haga que el agresor acepte, por ejemplo retirarse del domicilio, iniciar el divorcio fijar alimentos y contacto con los hijos si lo amerita u otra medida
- La violencia económica o patrimonial requiere el mismo tratamiento que las medidas cautelares frente al divorcio o liquidación de bienes de la sociedad conyugal. Tienen vigencia de pocos meses hasta tanto se dirima la cuestión de fondo en el juicio principal
- En los casos de violencia sexual está tipificado en el CP y debe operarse en forma directa y urgente como se hizo siempre aún antes de la sanción de la LG. Sería importante que en algunos Hospitales funcione una **Unidad especializada** que brinde los servicios de urgencia: prevención de SIDA, píldora del “día después”, revisión ginecológica para garantizar la salud de la víctima, accesoria jurídica para que la persona agredida tome la decisión que considere más adecuada. En la Ciudad de Buenos Aires tres Hospitales importantes cuentan con Unidades especializadas que prestan atención en los casos de violación.

3. Recopilación de jurisprudencia comentada del Sistema Interamericano

3.1. Marco jurídico del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

El objeto de estas notas es analizar algunos fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH o “La Corte”) y resoluciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH o “La Comisión”) vinculados a los derechos humanos de las mujeres, especialmente, al derecho a vivir una vida libre de violencia. Estos dictámenes son relevantes para la región ya que la mayoría de los países latinoamericanos otorgó jerarquía constitucional a los Tratados de Derechos Humanos, lo que significa que todos y cada uno de sus artículos son de aplicación directa y obligatoria en el ámbito local. En palabras de la Dra. Cecilia Medina, *“el juez nacional, al interpretar una norma de derechos humanos nacional, debe tener en consideración las normas internacionales y la jurisprudencia internacional...Si intentáramos graficar estas ideas, diríamos que los aportes nacionales e internacionales en materia de derechos humanos se vierten en un crisol, donde se produce una sinergia como resultado de la cual los derechos humanos reaparecen ampliados y perfeccionados. Es allí, a ese crisol, donde los intérpretes de las normas de derechos humanos deben acudir para realizar su tarea”* (Medina, 2005)

La Convención Americana de Derechos Humanos es el principal pacto de derechos humanos con que cuenta el sistema interamericano de protección. Fue adoptada en 1969 y entró en vigencia el 16 de julio de 1978. Se concluyó así un proceso iniciado en 1948 con la adopción, por parte de la Organización de Estados Americanos (OEA), de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante “la Declaración Americana”). Destaca Cecilia Medina que, *“mientras 1948 fue el año de la retórica y la utopía, 1969 fue el año de dar concreción a parte de esas aspiraciones.”*(Medina, 2005)

Los órganos de supervisión del sistema son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH o “La Comisión”) —en rigor de verdad, preexistente a la Convención, ya que fue creada en 1959 por la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores— y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH o “La Corte”). Acorde a lo dispuesto en la

Convención y en la Carta de la OEA¹, el Estatuto de la Comisión Interamericana y en su propio Reglamento, las principales funciones de la Comisión consisten en: i) promover los derechos humanos en todos los países miembros de la OEA; ii) examinar la situación general de los derechos humanos en esos mismos países; y iii) examinar las comunicaciones individuales presentadas en contra de los países miembros.

La Corte IDH tiene competencia contenciosa sobre el examen de violaciones a los derechos humanos atribuibles a los Estados que reconocieron esa competencia, su responsabilidad se determina tanto por comisión u omisión, y sólo se admiten casos individuales. La competencia contenciosa fue reconocida por todos los Estados del ámbito latinoamericano, pero no es ésta su función exclusiva ya que también es reconocida como intérprete de la Convención tal y como ésta lo establece en su artículo 64 o de “otros tratados”² concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, a instancia de un Estado miembro de la OEA o de un órgano de la misma. Aun cuando en estos supuestos la Corte sólo emite una opinión consultiva, no vinculante para los Estados, constituye una exégesis autorizada de las normas, de la que tanto la Corte como la Comisión se valen para fundamentar futuras interpretaciones.

El corpus juris del Derecho Internacional válido para la Corte IDH, según se expresó en la Opinión Consultiva 16/99 párrafo 115, “está formado por un conjunto de instrumentos internacionales de contenido y efectos jurídicos variados (tratados, convenios, resoluciones y declaraciones)”. Además procede a examinar el tema de la opinión “en el marco de la evolución de los derechos fundamentales de la persona humana en el derecho internacional contemporáneo.

Los fallos de la Corte y las resoluciones de la CIDH tienen relevancia ya que establecen pautas y estándares para las legislaciones internas. En palabras de la Dra. Cecilia Medina: “*No es posible,*

¹ La Carta de la OEA fue aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, realizada en Bogotá, Colombia, 1948. Hasta diciembre del 2001, la Carta había sido modificada por los siguientes instrumentos: Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos “Protocolo de Buenos Aires”, suscrito el 27 de febrero de 1967, en la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria; por el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos “Protocolo de Cartagena de Indias”, aprobado el 5 de diciembre de 1985, en el decimocuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General; por el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos “Protocolo de Washington”, aprobado el 14 de diciembre de 1992, en el decimosexto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General; y por el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos “Protocolo de Managua”, adoptado el 10 de junio de 1993, en el decimonoveno período extraordinario de sesiones de la Asamblea General.

² Ver OC-1/82, párr. 52.

pues, intentar aplicar un tratado con desconocimiento de los principios generales de derecho o del derecho consuetudinario que lo precede o lo complementa, como tampoco es posible ignorar, al interpretar un tratado, las otras fuentes del derecho que pueden haberlo sucedido, aclarándolo o complementándolo. Esto, que es propio del derecho internacional, tiene una particular importancia en el derecho internacional de los derechos humanos, que está en perpetuo desarrollo y está contenido en normas formuladas de tal manera que permitan su progreso constante y su adaptación a las circunstancias históricas de tiempo y espacio en que se apliquen... Así como las fuentes internacionales se influyen entre ellas, también existe esa reciprocidad entre esas fuentes y las domésticas...La interpretación de las normas internacionales también puede beneficiarse de la jurisprudencia que se genere sobre el punto en los Estados parte del sistema, puesto que la aplicación de normas domésticas a casos particulares también puede dar alcance y contenido más precisos a las normas de derechos humanos. Mirando esto desde otro ángulo, también el juez nacional, al interpretar una norma de derechos humanos nacional, debe tener en consideración las normas internacionales y la jurisprudencia internacional...Si intentáramos graficar estas ideas, diríamos que los aportes nacionales e internacionales en materia de derechos humanos se vierten en un crisol, donde se produce una sinergia como resultado de la cual los derechos humanos reaparecen ampliados y perfeccionados. Es allí, a ese crisol, donde los intérpretes de las normas de derechos humanos deben acudir para realizar su tarea.” (Medina, 2005)

El artículo 38 de la Corte Internacional de Justicia agrega como fuente interpretativa auxiliar *“las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones.”* La característica sobresaliente que presenta la interpretación del contenido de las normas de derechos humanos como en el contexto de los tratados es su dinamismo, que se advierte también en la Opinión Consultiva 10/89 párrafo 37 de la Corte Interamericana cuyo texto dispone que *“la Corte considera necesario precisar que no es a la luz de lo que en 1948 se estimó que era el valor y la significación de la Declaración Americana como la cuestión del status jurídico debe ser analizada, sino que es preciso determinarlo en el momento actual, ante lo que es hoy el sistema interamericano, habida consideración de la evolución experimentada desde la adopción de la Declaración”.*

Es importante que los operadores del derecho conozcan las opiniones consultivas, así como las sentencias de la Corte. Han transcurrido tres décadas desde la sanción de la Convención y su legitimación radica en haberse constituido como pautas válidas para crear e interpretar las

normas del derecho interno de los países miembro, y establecer criterios rectores para el diseño, implementación y monitoreo de políticas públicas.

Los fallos de la Corte que a continuación se detallan cronológicamente y que hacen referencia a la violencia contra las mujeres permiten comprender los alcances de estas decisiones y su incidencia en la jurisprudencia de cada uno de los países.

3.2. Casos

3.2.1. Caso Maritza Urrutia vs. Guatemala (sentencia emitida el 27 de noviembre de 2003)

Se trata del secuestro e interrogatorios infringidos bajo amenaza de muerte, torturas y violación. Si bien el estado fue condenado por las torturas psicológicas, la Corte, a diferencia de la Comisión, hizo caso omiso a las amenazas de violación.

Hechos: En 1992, Urrutia, una militante del Ejército Guerrillero de los Pobres, fue secuestrada por hombres armados durante ocho días durante los cuales fue interrogada, amenazada y obligada a aparecer en un video en el que admitía su participación en el grupo y decía que se retiraba del mismo. Al liberarla, la obligaron a firmar un acuerdo de amnistía del gobierno. Luego, Urrutia logró huir del país.

Aunque Urrutia sostuvo haber sido amenazada con violencia a su persona y su familia, no sostuvo haber sido víctima de tortura física ni de tratos crueles, inhumanos y degradantes. Sin embargo, en su declaración se advierte señales en este sentido. Ella declaró que durante su secuestro: “dos hombres, “agarraron” su cabeza, la colocaron entre las piernas del que estaba a su lado y partieron rápidamente”.

La Corte dio como probado que, durante el secuestro, Urrutia fue “*traslada [da] a una habitación, en la que encendieron la radio a todo volumen y continuaron con el interrogatorio hasta la madrugada*”. En sus alegatos ante la Corte, la Comisión, al sostener que el derecho a la integridad personal de Urrutia fue violado, señala, entre otras cosas, que “durante la detención arbitraria Maritza Urrutia fue sometida deliberadamente a torturas psicológicas derivadas de la amenaza y posibilidad continua de ser asesinada, torturada físicamente o violada...”. Una

acusación de este tenor visibiliza las facetas en que la tortura es ejecutada sobre las mujeres, generalmente junto con amenazas de ataques sexuales o su concreción.

El representante de la víctima no formuló acusaciones en ese sentido y Guatemala no se defendió en lo absoluto respecto de las acusaciones sobre tratos inhumanos en general. Al pronunciarse sobre las condiciones de la detención de Urrutia, la Corte reconoció (sin realizar un análisis específico) que ella había sido sometida a tratos crueles e inhumanos que violaban el artículo 5 (2) de la CADH y decidió que Urrutia había sido sometida a tortura psicológica, señalando que este tipo de tortura se caracteriza por *“actos que han sido preparados y realizados deliberadamente contra la víctima para suprimir su resistencia”*. Aunque puede derivarse que la angustia sufrida por Urrutia se originó en la amenaza de ataques sexuales, la Corte se negó a avanzar en el tema y reconocerlo explícitamente como lo había hecho la Comisión. Esta negativa puede haberse debido a la falta de una declaración explícita de parte de la víctima sobre su temor de que la violaran. Resulta sorprendente que, mientras que la Comisión planteó el tema de la amenaza de violación, la Corte nada dijo al respecto.

La Corte ordenó las siguientes reparaciones:

Por daño material:

- Lucro cesante: pago a la víctima por la pérdida de ingresos que sufrió cuando debió salir de Guatemala

Daño emergente: pago de una suma de dinero correspondiente a los gastos por:

- a) La compra de boletos aéreos para viajar a los Estados Unidos de América y a México, así como los relacionados con llamadas telefónicas.
- b) La compra de boletos aéreos por parte de Edmundo Urrutia para visitar a su hija.
- c) El traslado de María Pilar García de Urrutia para visitar a su hija y por los gastos en que incurrió por concepto de llamadas telefónicas.
- d) El de Carolina Urrutia García para visitar a su hermana junto con sus dos hijos

Por daño inmaterial: pago de una compensación

- Al hijo de Maritza Urrutia, que debió exiliarse con su madre a los 4 años, dejando de ver a su familia cercana (se hace mención expresa de estos hechos en la sentencia)
- A los padres y hermanos de la víctima. Los hermanos fueron además perseguidos políticamente por su vínculo con la víctima

Por medidas de reparación y garantía de no repetición:

- Se ordenó al Estado a que lleve a cabo una investigación efectiva de los hechos del caso, identifique a los responsables de los mismos, tanto materiales como intelectuales, así como a los eventuales encubridores, y los sancione administrativa y penalmente, según corresponda.

Los procesos internos deben versar sobre las violaciones al Derecho a la Integridad Personal y a la libertad personal a las que se refiere la sentencia. La víctima debe tener pleno acceso y capacidad de actuar en todas las etapas e instancias de la investigación y el juicio correspondiente, de acuerdo con la ley interna y las normas de la Convención Americana. Los resultados del juicio deben ser públicamente divulgados.

- En lo que se refiere al acto de disculpas públicas solicitado por los representantes de la víctima, la Corte consideró que sentencia constituye *per se* una forma de reparación y satisfacción. De igual modo, observa que el Presidente de la República de Guatemala, el 9 de agosto de 2000, hizo un “reconocimiento institucional” de responsabilidad del Estado respecto a varios casos en trámite ante la Comisión Interamericana, entre ellos el caso de Maritza Urrutia.

3.2.2. Caso *Masacre de Plan de Sánchez vs. Guatemala*, reparaciones (sentencia de 19 de noviembre de 2004)

Se trata de un caso de violaciones y asesinatos de los pobladores de la aldea Plan de Sánchez, en su mayoría mujeres. La Corte, si bien consideró el sufrimiento especialmente padecido por las mujeres, no estableció reparaciones especiales para ellas.

Hechos: el 18 de julio de 1982 por la tarde, llegó al poblado Plan de Sánchez (principalmente habitado por mayas) un comando militarizado de aproximadamente 60 hombres. Algunos miembros del comando vigilaban los puntos de entrada y salida a la comunidad, interceptando a

los habitantes que regresaban de Rabinal hacia sus comunidades y otros iban de puerta en puerta reuniendo a los pobladores. Varias personas lograron esconderse, especialmente los hombres, ya que consideraban que a las mujeres y a los niños y niñas no los perseguirían.

Las niñas y las mujeres jóvenes fueron separadas de las mujeres mayores, los hombres y los niños fueron reunidos en otro. Aproximadamente veinte niñas de entre 12 y 20 años de edad fueron llevadas a una casa donde fueron maltratadas, violadas y asesinadas. Los demás niños y niñas fueron apartados y asesinados a golpes. Otras personas retenidas fueron obligadas a concentrarse en otra casa y en su patio. Alrededor de las 5:00 de la tarde miembros del comando arrojaron dos granadas de mano al interior de la casa y luego dispararon sus armas de fuego indiscriminadamente contra las personas que allí se encontraban. Se estima que ese día se masacró a 268 personas del pueblo, la mayoría de las cuales eran mujeres.

Guatemala reconoció su responsabilidad en los hechos y la Corte determinó que la masacre junto con la posterior impunidad implicaban la infracción de once artículos de la CADH, entre ellos el derecho a la integridad personal reconocido en el art. 5. Los testimonios y las pericias recogidos en la etapa de reparaciones del caso dieron cuenta de los traumas psicológicos y físicos de las sobrevivientes y los efectos de la matanza de las mujeres en la comunidad, especialmente en su rol tradicional de encargadas de la transmisión oral del conocimiento cultural.

Al enumerar los hechos que consideró probados, la Corte consideró que *“Las mujeres que fueron objeto de violencia sexual por parte de agentes del Estado el día de la masacre y que sobrevivieron a la misma, continúan padeciendo sufrimientos por dicha agresión. La violación sexual de las mujeres fue una práctica del Estado, ejecutada en el contexto de las masacres, dirigida a destruir la dignidad de la mujer a nivel cultural, social, familiar e individual. Estas mujeres se perciben como estigmatizadas en sus comunidades y han sufrido por la presencia de los victimarios en las áreas comunes del municipio. Además, la impunidad en la que permanecen estos hechos ha impedido que las mujeres participen en los procesos de justicia”*.

En consecuencia, al establecer los mecanismos de reparación, la Corte incluyó el requisito de que el estado ofreciera atención médica y psicológica a los sobrevivientes, con el objetivo de reducir su sufrimiento. Sin embargo, a pesar de sus pronunciamientos sobre el sufrimiento personal soportado por las mujeres que sobrevivieron, al calcular los daños materiales y morales

que se concederían a los beneficiarios de las reparaciones, la Corte decidió no hacer distinciones y concedió a todas la misma cantidad indemnizatoria.

La Corte ordenó las siguientes reparaciones. El Estado debe:

- Investigar efectivamente los hechos de la Masacre Plan de Sánchez con el fin de identificar, juzgar y sancionar a sus autores materiales e intelectuales.
- Realizar un acto público de reconocimiento de su responsabilidad de los hechos ocurridos, y en desagravio de las víctimas. El acto debe realizarse en la aldea de Plan de Sánchez, donde ocurrió la masacre, con la presencia de altas autoridades del Estado y, en particular, con la presencia de los miembros de la comunidad de Plan de Sánchez y de las otras víctimas del presente caso, habitantes de las aldeas Chipuerta, Joya de Ramos, Raxjut, Volcanillo, Coxojabaj, Las Tunas, Las Minas, Las Ventanas, Ixchel, Chiac, Concul y Chichupac, acto en el cual se deberá dar participación a los líderes de dichas comunidades afectadas. El Estado debe disponer los medios necesarios para facilitar la presencia de dichas personas en el acto mencionado, y el acto debe realizarse tanto en idioma español como en el idioma maya achí y difundirlo a través de los medios de comunicación.
- Honrar públicamente la memoria de las personas ejecutadas en la Masacre Plan de Sánchez.
- Traducir al idioma maya achí la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en caso de que no se hubiere hecho, la sentencia de fondo dictada por la Corte el 29 de abril de 2004, así como la presente Sentencia. Asimismo, el Estado debe disponer de los recursos necesarios para facilitar la divulgación de dichos textos en el Municipio de Rabinal y hacer entrega de los mismos a las víctimas.
- Abonar el mantenimiento y mejoras en la infraestructura de la capilla en la cual las víctimas rinden tributo a las personas ejecutadas en la Masacre Plan de Sánchez.
- Brindar gratuitamente, a través de sus instituciones de salud especializadas, el tratamiento médico que requieran las víctimas incluyendo los medicamentos que puedan ser necesarios. Asimismo, el Estado debe crear un programa especializado de tratamiento psicológico y psiquiátrico, el cual también debe ser brindado en forma gratuita.
- Proveer de vivienda adecuada a aquellas víctimas sobrevivientes que residan en la aldea de Plan de Sánchez y que así lo requieran.

- Desarrollar en las comunidades de Plan de Sánchez, Chipuerta, Joya de Ramos, Rxjut, Volcanillo, Coxojabaj, Las Tunas, Las Minas, Las Ventanas, Ixchel, Chiac, Concul y Chichupac los siguientes programas: a) estudio y difusión de la cultura maya ahí en las comunidades afectadas a través de la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala u otra organización similar; b) mantenimiento y mejoras en el sistema de comunicación vial entre las indicadas comunidades y la cabecera municipal de Rabinal; c) sistema de alcantarillado y suministro de agua potable; d) dotación de personal docente capacitado en enseñanza intercultural y bilingüe en la educación primaria, secundaria y diversificada de dichas comunidades, y e) establecimiento de un centro salud en la aldea de Plan de Sánchez con el personal y las condiciones adecuadas, así como la formación del personal del Centro de Salud Municipal de Rabinal para que puedan brindar atención médica y psicológica, a las personas que se hayan visto afectadas y que requieran de este tipo de tratamiento.
- Hacer los pagos en concepto de daño material e inmaterial a cada una de víctimas.

3.2.3. Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú (sentencia de 25 de noviembre de 2006)

Se trata del asesinato, violación y aislamiento de presas en vísperas al día de la madre. Por primera vez, la Corte utiliza la Convención de Belém do Pará como pauta interpretativa válida de la Convención Americana.

Hechos: El 6 de mayo de 1992 el gobierno peruano dispuso la realización del denominado “Operativo Mudanza 1” Las versiones oficiales señalaron que esta acción pretendía trasladar a las internas que se encontraban en el pabellón 1-A del Penal Miguel Castro Castro a la cárcel de máxima seguridad de mujeres ubicado en Lima. Estas internas eran inculpadas o sentenciadas por el delito de terrorismo y sindicadas de pertenecer al PCP-SL (Partido Comunista Peruano-Sendero Luminoso).

Sin embargo, de las pruebas recogidas por la Corte Interamericana, el objetivo real del “operativo” no fue el referido traslado de las internas, sino que se trató de un ataque premeditado, un operativo diseñado para atentar contra la vida y la integridad de los prisioneros que se encontraban en los pabellones 1-A y 4-B del Penal Miguel Castro Castro. Los actos de

violencia fueron dirigidos contra dichos pabellones, ocupados en el momento de los hechos por internos acusados o sentenciados por delitos de terrorismo y traición a la patria.

La Corte concluyó que no existió un motín u otra situación que amerite el uso legítimo de la fuerza por parte de los agentes del Estado. En los días posteriores al ataque, se mantuvo a los sobrevivientes en condiciones deplorables en las que, entre otras cosas, como norma se obligaba a las mujeres a permanecer desnudas. Además, las mujeres que sobrevivieron formularon reclamos por violencia sexual y violación. Cabe señalar que tres de las sobrevivientes estaban en avanzado estado de gravidez.

Para llegar a la conclusión antes mencionada, la Corte tomó en consideración la ocurrencia de los siguientes hechos:

- a) El operativo no fue notificado a las autoridades del Penal.
- b) “Mudanza 1” se inició cuando efectivos de las fuerzas de seguridad incursionaron en el Pabellón 1- A mediante tres detonaciones sucesivas y abrieron huecos en el techo para iniciar disparos.
- c) El uso de la fuerza fue el único medio empleado para el control del orden en el Penal. Cualquier otro medio alternativo, previo a utilizar cualquier tipo de violencia, no fue utilizado. Ello se comprueba con el rechazo expreso del estado a la intervención de la Cruz Roja Internacional, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de la Comisión Episcopal de Acción Social y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, cuyos representantes ofrecieron mediar en el conflicto.
- d) Se utilizó armamento de guerra o propio de una incursión militar. El perito forense consultado por la Corte señaló el uso de armas de gran velocidad que producen una mayor destrucción en los tejidos y muchas heridas internas en el cuerpo. La pericia forense indica que el tipo de heridas sufridas confirma que las descargas de armas de fuego estaban directamente dirigidas contra ellos. La mayoría de internos fallecidos presentaron entre 3 y 12 heridas de bala en las zonas de la cabeza y el tórax.
- e) Algunos internos que se encontraban bajo control de autoridades estatales fueron separados del grupo y ejecutados extrajudicialmente.
- f) Durante el operativo, Alberto Fujimori se reunió en la Comandancia General del Ejército con el Consejo de Ministros y autoridades policiales y militares para evaluar la situación en el penal y determinar las acciones a seguir. El 10 de mayo de 1992 Fujimori se presentó en el

establecimiento penitenciario y caminó entre los prisioneros tendidos boca abajo en el suelo de los patios del presidio.

- g) Los heridos no fueron atendidos oportunamente, por lo que muchos fallecieron y otros resultaron con secuelas físicas permanentes.

La Corte señaló que hubo especial violencia contra las internas a ser trasladadas, dado que los actos de violencia estuvieron dirigidos particularmente contra ellas. Se registraron siete casos de violencia sexual, los que fueron considerados torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

La Corte Interamericana señaló que el Estado peruano era responsable de:

- a) La vulneración del derecho a la vida, en perjuicio de los 41 internos fallecidos identificados.
- b) La violación del derecho a la integridad personal, en perjuicio de los 41 internos fallecidos y de los internos que sobrevivieron.
- c) La violación del derecho a la integridad personal, en perjuicio de los familiares de los internos.

En su fallo, la Corte avanzó respecto a los casos anteriores en el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres. Estableció que la desnudez forzada atentaba contra la dignidad personal de las víctimas y afirmó que era particularmente grave en el caso de las mujeres. Con relación a las acusaciones de tortura y trato, cruel, inhumano y degradante, la Corte dejó en claro que, al evaluar la gravedad de los tormentos sufridos por las víctimas, “en algunos casos” el sexo era un factor a tener en cuenta. Puntualmente, cuando analizó las acusaciones de que una de las víctimas había sido sometida a una “inspección vaginal dactilar, realizada por varias personas encapuchadas a la vez, con suma brusquedad, bajo el pretexto de revisarla”, la Corte calificó esta conducta de “violación sexual”.

En relación a las reparaciones, la Corte concedió una mayor indemnización a las víctimas sometidas a violencia sexual y violación y ordenó al estado proveer a las víctimas y sus familias asistencia médica y psicológica.

Otro aspecto interesante del fallo es el trato que la Corte dio a la maternidad. La Corte interpretó la maternidad como una agravante de las violaciones, estimando que no sólo había violaciones al derecho a los cuidados pre y post natales de las mujeres en estado de gravidez durante su detención, sino también que otras violaciones a los derechos imponían sufrimientos mayores a

las madres, fueran estas víctimas directas o familiares próximos. La Corte consideró que el confinamiento en celda de aislamiento al que fueron sometidas las madres detenidas después del ataque y la consecuente “imposibilidad de comunicarse con sus hijos ocasionó un sufrimiento psicológico adicional a las internas madres”. Además, determinó que los hijos de las mujeres en celdas de castigo también eran víctimas y correspondía establecer reparaciones; y consideró la Corte que el hecho de que el ataque se hubiera perpetrado el día previo al Día de la Madre, para que la búsqueda de los cuerpos coincidiera con la celebración, implicó un sufrimiento adicional a las madres de las víctimas.

La Corte, siguiendo la línea de la jurisprudencia internacional y tomando en cuenta lo dispuesto en la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer como pauta interpretativa válida de la Convención Americana, consideró que *“la violencia sexual se configura con acciones de naturaleza sexual que se cometen en una persona sin su consentimiento, que además de comprender la invasión física del cuerpo humano, pueden incluir actos que no involucren penetración o incluso contacto físico alguno”*. El Tribunal consideró violación sexual a los *“actos de penetración vaginales o anales”*, sin el consentimiento de la víctima. También *“se considerará violación la utilización de otras partes del cuerpo del agresor u objetos, así como la penetración bucal mediante el miembro viril”*.

El tribunal reconoce que *“la violencia sexual contra la mujer tiene consecuencias físicas, emocionales y psicológicas devastadoras, que se ven agravados en los casos de mujeres detenidas”*. A su vez, los actos de violencia sexual por sus efectos pueden considerarse tortura.

En relación a la reparación (establecida en el art. 63.1 de la CADH), el tribunal ordenó:

Por daño material, el pago de una indemnización a favor de:

- Cada uno de los cuarenta y un internos fallecidos identificados, por los ingresos que pudieran haber percibido por el trabajo que podrían haber realizado en el futuro; a distribuir entre sus familiares.
- Las víctimas que a raíz de los hechos quedaron con una incapacidad total y parcial permanente para trabajar.
- Los familiares de las cuarenta víctimas fallecidas identificadas, cuyos restos les fueron entregados y que asumieron los gastos de entierro.

- Treinta y seis familiares que incurrieron en gastos de búsqueda de las víctimas, recorriendo durante varios días en hospitales y morgues.

Por daño inmaterial, el pago de una compensación a:

- Los internos fallecidos, por los daños sufridos por la forma como fallecieron en un contexto violento y por el grave sufrimiento psicológico y emocional que constituyó una tortura psicológica para todos ellos.
- Los sobrevivientes, por los daños sufridos a su integridad personal y por el grave sufrimiento psicológico y emocional que constituyó una tortura psicológica para todos.
- Las internas embarazadas, ya que el Estado desatendió las necesidades básicas de salud antes y después de los partos.
- La interna que fue sometida a una supuesta “inspección” vaginal dactilar que constituyó violación sexual.
- Seis internas que fueron forzadas a estar desnudas en el hospital y vigiladas por hombres armados, lo cual constituyó violencia sexual.
- Los familiares de las víctimas.

Por medidas de satisfacción y garantías de no repetición, obligó al Estado a:

- Investigar los hechos que generaron las violaciones del presente caso e identificar, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables.
- Realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad en desagravio de las víctimas y para satisfacción de sus familiares.
- Publicar la sentencia.
- Brindar asistencia médica y psicológica.
- Diseñar e implementar programas de educación en derechos humanos, dirigidos a agentes de las fuerzas de seguridad peruanas, sobre los estándares internacionales aplicables en materia de tratamiento de los reclusos en situaciones de alteración del orden público en centros penitenciarios.
- Pagar de costas y gastos incurridos por el acceso a la justicia nacional e internacional.

3.2.4. Caso González y Otras (“Campo algodouero”) vs. México (sentencia de 16 de noviembre de 2009)

Esta sentencia trata la desaparición de mujeres en Ciudad Juárez, y constituye el mayor avance de la Corte respecto al tratamiento de las violaciones de derechos humanos de las mujeres víctimas. Condenó al Estado por no haber actuado con la debida diligencia ante la violación y asesinato de tres mujeres jóvenes en un contexto de reiteradas desapariciones, violaciones y asesinatos de jóvenes.

Entre octubre y noviembre de 2001 se denunció a las autoridades policiales de Ciudad Juárez la desaparición de tres jóvenes de origen humilde (Claudia Ivette González, de 20 años Esmeralda Herrera de 15 y Laura Berenice Ramos, de 17). Los cuerpos aparecieron en noviembre de ese año, junto con otros cinco cuerpos de mujeres jóvenes, en el predio conocido como “campo algodouero”. Por cuestiones procesales, la Corte entendió sólo sobre ellas tres de las ocho víctimas.

Los cuerpos fueron hallados gracias a las pesquisas de sus propios familiares, ya que la policía desestimó las denuncias iniciales. Todas presentaban signos de haber sido vejadas y mutiladas. Los procesos internos, conforme estableció el tribunal en la sentencia, se caracterizaron por las irregularidades en las investigaciones, la lentitud de los expedientes, la negligencia e irregularidades en la recolección y realización de pruebas y en la identificación de víctimas, pérdida de información, extravío de piezas de los cuerpos bajo custodia del Ministerio Público, y “la falta de contemplación de las agresiones a mujeres como parte de un fenómeno global de violencia de género”.

Se consideró probado que *“funcionarios del estado de Chihuahua y del Municipio de Juárez minimizaban el problema y llegaron a culpar a las propias víctimas de su suerte, fuera por su forma de vestir, por el lugar en que trabajaban (maquila, la mayor de las víctimas), por su conducta, por andar solas o por falta de cuidado de sus padres”*.

La Corte concluyó que desde 1993 en Ciudad Juárez existe un aumento de homicidios de mujeres, alcanzando la cifra de 379 al 2005, estando la mayoría sin esclarecer y siendo los homicidios con signos de violencia sexual los que presentan mayores niveles de impunidad. Destaca el fallo que, más allá de la incertidumbre existente acerca de la cifra real, lo preocupante

es el nivel de violencia de los crímenes, que incluye la violencia sexual e influenciada por “una cultura de discriminación contra la mujer”.

La existencia de este patrón cultural fue reconocida por el Estado ante la CEDAW, y según diversas fuentes probatorias, *“ha incidido tanto en los motivos como en la modalidad de los crímenes, así como en la respuesta de las autoridades frente a éstos”*, y el fallo consideró que la ineficiencia en las respuestas y las actitudes indiferentes en la investigación permitieron que se haya perpetuado la violencia en Ciudad Juárez.

La Corte utilizó la expresión *“homicidio de mujeres por razones de género, también conocido como feminicidio”* para calificar los crímenes y analizó el contexto de violencia contra la mujer en que se produjeron. Por primera vez, se declaró competente para entender no sólo por violaciones a la Convención Americana en virtud de haber sido conculcado el derecho a la vida, la libertad, la integración personal sin discriminación, a un juicio justo y a la protección judicial, sino también respecto al art. 7 de la Convención Belém do Pará (en conformidad con el deber de diligencia del art. 2 de la Convención Americana), en relación a la falta de medidas que permitieran a las autoridades ofrecer una respuesta rápida y efectiva ante las denuncias de desaparición, así como la ausencia de capacitación a los funcionarios responsables de recibir las denuncias *“para entender la gravedad del fenómeno de la violencia contra la mujer y la voluntad para actuar de inmediato”*.

El Tribunal declaró que los hechos alegados deben ser investigados por el Estado, en aplicación a la norma de diligencia debida e incluyendo una perspectiva de género. Decidió una amplia gama de reparaciones, incluida la formación de los funcionarios del Estado, la investigación de agentes del Estado que haya incurrido en irregularidades en la investigación y los actos de hostigamiento a los familiares, la adaptación de los reglamentos y los procedimientos de investigación a las normas sobre la violencia contra la mujer y la prestación inmediata, adecuada y efectiva de chequeos médicos gratuitos y tratamiento psicológico a los familiares. Además, ordenó la construcción de un monumento en memoria de de las víctimas, la adaptación de los protocolos de búsqueda para las mujeres que han sido dadas por desaparecidas a los estándares internacionales de búsqueda de personas desaparecidas *“con base en una perspectiva de género”*, la creación de un sitio web (nuevo) que debe ser actualizado constantemente con información sobre los desaparecidos mujeres y niñas en Chihuahua desde 1993 y la creación o actualización de una base de datos sobre la información (incluyendo la

genética) de mujeres y niñas desaparecidas, el desarrollo de programas de educación para la población general.

3.3. Comisión Interamericana de Derechos Humanos

A continuación se enumeran algunos informes de admisibilidad respecto a los casos de violencia que entendemos relevantes. La CIDH ha realizado avances significativos en la admisión de casos de violaciones de derechos humanos de las mujeres. Han sido relevantes las audiencias públicas convocadas por la Comisión, ya sea para abordar temas puntuales o escuchar denuncias de organizaciones no gubernamentales respecto de los gobiernos.

3.3.3. Informe N° 92/98 Caso 11.837, Indravani Pamela Ramjattan (Trinidad y Tobago)

Se concedió una medida cautelar de suspensión de sentencia a muerte recaída sobre una mujer condenada por homicidio.

El 17 de noviembre de 1997 la firma de abogados de Londres Slaughter and May presentó una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos contra Trinidad y Tobago, en nombre de la Sra. Ramjattan, condenada a muerte y recluida en la Prisión del Estado, en Puerto España. En la denuncia se establece que la Alta Corte de Trinidad, con sede en Assizes (Puerto España), juzgó a la Solicitante por el homicidio intencional del Sr. Alexander Jordan, su esposo en una unión de hecho, el 13 de febrero de 1991, junto con dos coacusados, el Sr. Danny Baptiste y el Sr. Hanif Hilaire. La Solicitante fue procesada el 29 de mayo de 1995 y se le impuso la condena de muerte preceptiva por homicidio intencional. Se solicitaron medidas cautelares de suspensión de la ejecución, que le fueron concedidas.

3.3.4. Informe n° 129/99, caso 11.565, Ana, Beatriz y Celia González Pérez

(MÉXICO). Una mujer y sus hijas fueron secuestradas y violadas por militares, denuncia que el Estado archivó.

El 4 de junio de 1994 un grupo de militares detuvo en el estado de Chiapas, México, a las hermanas Ana, Beatriz, y Celia González Pérez y a su madre Delia Pérez de González para interrogarlas, manteniéndolas privadas de su libertad durante dos horas. Los peticionarios alegan que durante dicho lapso las tres hermanas fueron separadas de su madre, golpeadas y violadas en reiteradas ocasiones por los militares. El 30 de junio de 1994 se presentó la denuncia al Ministerio Público Federal (Procuraduría General de la República o "PGR") en base a un examen médico ginecológico y a las declaraciones de Ana y Beatriz, las dos hermanas mayores. El expediente fue trasladado a la Procuraduría General de Justicia Militar ("PGJM") en septiembre de 1994, y la Procuración lo archivó ante la falta de comparecencia de las denunciadas a declarar nuevamente y a someterse a pericias ginecológicas. Las peticionarias sostienen que el Estado faltó a su obligación de investigar los hechos denunciados, castigar a los responsables y reparar las violaciones.

El Estado mexicano alega que las autoridades competentes llevaron adelante una investigación seria. Reconoce que no se agotaron los recursos internos y que los representantes de las hermanas González Pérez no demostraron suficiente interés en el caso, por lo cual no se pudo reiniciar la investigación militar; y que no se configuraron violaciones de los derechos humanos.

En el informe, la CIDH concluye que el Estado mexicano es responsable por la violación del derecho a la integridad personal y a la protección de la honra y de la dignidad (artículos 5 y 11); a la libertad personal (artículo 7); garantías judiciales y protección judicial (artículos 8 y 25), todos ellos en concordancia con la obligación general de respetar y garantizar los derechos, prevista en el artículo 1(1) de dicho instrumento internacional. La Comisión Interamericana estableció que el Estado mexicano es responsable por la violación del artículo 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

Como consecuencia de las violaciones establecidas, la CIDH recomienda al Estado que lleve a cabo una investigación seria, imparcial y exhaustiva para determinar la responsabilidad penal de todos los autores de las violaciones mencionadas y que, en su caso, aplique las sanciones

legales que correspondan a los culpables. Asimismo, recomienda a dicho Estado que repare adecuadamente a Ana, Beatriz y Celia González Pérez por las violaciones cometidas.

3.3.3. Informe n° 73/01, caso 12.350 MZ (Bolivia)

Se trata de una denuncia por violación a una mujer extranjera cometida por el dueño de la casa que alquilaba, que fue absuelto por la justicia nacional pese a contar con gran cantidad de pruebas en su contra.

MZ fue violada sexualmente el 2 de octubre de 1994 y denunció ante la justicia penal boliviana a su agresor, Jorge Carlos Aguilar. La escasa pena impuesta por el Juez de primera instancia la llevó a apelar la decisión, para que el autor del hecho fuera sancionado con una pena mayor, que guardara proporción con el daño causado. Los jueces que resolvieron el recurso de apelación tomaron la arbitraria y discriminatoria decisión de absolverlo, dejando impune la violación sexual de la que MZ fue víctima.

El Estado consideró que el Poder Ejecutivo no puede responder a la denuncia interpuesta contra Bolivia por MZ, ya que atentaría contra la independencia del Poder Judicial; que dicha denuncia es inadmisibile ya que fue interpuesta fuera del plazo de seis meses establecido en el artículo 38 del anterior Reglamento de la Comisión --vigente al momento de presentar la denuncia-- y el artículo 46 de la Convención Americana. Consideró además que la valoración de la prueba por parte de los jueces durante el desarrollo de todo el proceso ante la jurisdicción interna de Bolivia se hizo en ejercicio de su jurisdicción, de acuerdo con las leyes y la jurisprudencia boliviana, y con respeto de los criterios de prudente arbitrio y sana crítica, y que MZ tuvo acceso a todos los recursos que consagra la legislación boliviana.

Sin juzgar sobre el fondo del asunto, la CIDH concluyó en su informe que el caso era admisible, pues reunía los requisitos previstos en los artículos 46 y 47 de la Convención Americana.

En el 2006, la Comisión realizó una visita in loco y manifestó que los casos relacionados con la violencia sexual en Bolivia requieren pruebas de calidad técnica y científica difíciles de obtener por las víctimas lo que impedía el esclarecimiento de estos casos. El 11 de marzo de 2008 el estado reconoció la responsabilidad internacional por su accionar y celebró un acuerdo de solución amistosa. Las principales acciones que el Estado Boliviano debió realizar fueron:

Difundir el acuerdo de solución amistosa.

- Implementar a través del Instituto de la Judicatura que un 15% de los programas pedagógicos estén dedicados a actividades enfocadas a la promoción y protección de los Derechos Humanos con enfoque de género, en particular cuestiones vinculadas con la discriminación de género.
- Organización de una conferencia destinada a funcionarios judiciales de la Corte Suprema de Justicia, Corte Superior de Distrito, Fiscalía General de la República, fiscalías de distrito, Policía Nacional.
- Edición de un manual sobre maltrato de víctimas de violencia sexual
- Creación de la unidad especializada de atención a víctimas de violencia sexual.
- Creación de la unidad especial para el desarrollo de los estudios científicos y técnicos para la investigación de los delitos de libertad sexual.

3.3.4. Informe nº 118/01, caso 12.230, Zoilamérica Narváez Murillo (Nicaragua).

Se trata sobre la denuncia de violencia familiar sufrida por la hija del entonces diputado Daniel Ortega, cargo que según ella le garantizaba impunidad.

La señora Narváez presentó una querrela ante el Juzgado I de Distrito del Crimen de Managua, el 5 de junio de 1998, con motivo de supuestas agresiones físicas y psicológicas de las que fue objeto por parte de su padre adoptivo, el Sr. Daniel Ortega Saavedra, diputado ante la Asamblea Nacional. Según las peticionarias, el Estado de Nicaragua ha violado los artículos 1 (obligación de respetar los derechos), 2 (obligación de adoptar disposiciones de derecho interno), 8 (garantías judiciales), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y el artículo 7 incisos b, d, e, f y g, de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar, y Erradicar la Violencia contra la Mujer, toda vez que la Asamblea Nacional no se pronunció sobre la solicitud de desafuero presentada contra Ortega, impidiéndole acceder a la justicia en busca del restablecimiento de sus derechos violados.

La Comisión declara admisible el caso, en relación con la presunta violación al art. 1(1) sobre la obligación de los Estados de respetar los Derechos y libertades, garantizando su pleno y libre

ejercicio, al art.8 Garantías Judiciales, que establece el derecho a ser oído, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, al art. 24 que consagra la igualdad ante la ley, al art. 25; protección judicial que establece que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la CADH, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

3.4. Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Informes de fondo

3.4.1. Informe n 5/96 caso, 10.970 Raquel Martín de Mejía, Perú

La Comisión realiza un informe especial sobre tortura y posterior asesinato de Fernando Mejía y la violación y persecución de la que fue víctima su mujer por el ejército peruano.

El 15 de junio de 1989 un grupo de personas armadas, con uniforme del ejército peruano, irrumpió en la casa de Raquel Martín y Fernando Mejía en Oxapampa, llevándose. Pasado un rato la persona al mando de la operación regresó a la casa y violó a la Sra. Martín de Mejía, se marchó, regresó poco después y la violó de nuevo. El 18 de junio apareció el cadáver de Fernando Mejía. La autopsia confirmó que había sido severamente torturado y que la causa de la muerte fue un disparo en la cabeza. El 21 de junio, a solicitud de la Sra. Martín de Mejía y de la Asociación Pro Derechos Humanos, el Fiscal Provincial de Oxapampa ordenó a la policía local investigar los hechos. Entre el 28 y el 30 de junio la Sra. Martín de Mejía recibió amenazas anónimas de muerte si continuaba con la investigación. Temiendo por su seguridad abandonó el país en agosto de 1989.

Los peticionarios denunciaron que el Gobierno de Perú publicó una lista en la que calificaba a peruanos que residen en el exterior como subversivos que apoyan a Sendero Luminoso. En la lista se encontraba la Sra. Martín de Mejía. Se denuncia que el Gobierno solicitó la extradición de esas personas y si no regresaban, se les revocaría la nacionalidad. Denunciaron también que el

Gobierno de Perú formalizó una acción penal en contra de la Sra. Martín de Mejía en base a la legislación terrorista y que podría ser sometida a un proceso judicial ante un “tribunal sin rostro”. Los peticionarios alegan que los cargos contra la Sra. Martín de Mejía son infundados y a tal efecto acompañan dictámenes del Fiscal Provincial de Lima y del Fiscal Superior de Terrorismo de los que se deriva la inexistencia de pruebas que substancien la acusación contra la Sra. Martín de Mejía.

La Comisión declara la responsabilidad del Estado por violación del derecho a:

- La integridad personal, debido proceso, presunción de inocencia y derecho a ser juzgada por tribunal imparcial, la honra y la dignidad, protección judicial, en concreto, derecho a recurso efectivo (arts. 5, 8, 8.1, 8.2, 11, 25 CADH) en relación con art. 1.1 CADH (obligación de respetar y garantizar los derechos consagrados en la CADH).
- Reconoce la violación sexual en este caso específico como un acto de tortura, por cuanto cumple con lo establecido en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, de modo que según interpretación de la CIDH, deben conjugarse tres elementos: a) que se trate de un acto a través del cual se inflijan a una persona penas y sufrimientos físicos y mentales; b) cometido con un fin; c) por un funcionario público o por una persona privada a instigación del primero. Elementos que a juicio de la Comisión se dieron en el caso de la violación sexual a Raquel Mejía.
- Recomienda al Estado peruano que: investigue los hechos, sancione a las personas responsables, indemnice a las víctimas y que derogue o modifique el Decreto Ley 25.475 para que garantice el derecho a un proceso justo. Asimismo se recomienda al Estado peruano que desista del proceso penal promovido contra la Sra. Martín de Mejía por presunta comisión de delito de terrorismo por cuanto el mismo no ha garantizado su derecho a un proceso justo.

3.4.2. Informe n° 54/01 caso 12.051, *Maria da Penha Maia Fernandes, Brasil*

Por primera vez, la Comisión se expidió responsabilizando al estado ante la impunidad de los casos de violencia familiar.

El 20 de agosto de 1998, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión”) recibió una denuncia presentada por la señora Maria da Penha Maia Fernandes, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y el Comité Latino Americano de Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM) (en adelante “los peticionarios”), basada en la competencia que le acuerdan los artículos 44 y 46 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención” o “la Convención Americana”) y el artículo 12 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará o CMV).

La denuncia alega la tolerancia por parte de Brasil de la violencia perpetrada en su domicilio en la ciudad de Fortaleza, Estado de Ceará, por Marco Antônio Heredia Viveiros en perjuicio de su entonces esposa María da Penha Maia Fernandes durante años de su convivencia matrimonial y que culminó en una tentativa de homicidio y nuevas agresiones en mayo y junio de 1983. Maria da Penha, producto de esas agresiones, padece de paraplejia irreversible y otras dolencias desde el año 1983. Se denuncia la tolerancia estatal por no haber tomado por más de quince años medidas efectivas necesarias para procesar y penar al agresor, pese a las denuncias efectuadas. Se denuncia la violación de los artículos 1(1) (Obligación de Respetar los Derechos); 8 (Garantías Judiciales); 24 (Igualdad ante la Ley) y 25 (Protección Judicial) de la Convención Americana, en relación con los artículos II y XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (“la Declaración”), así como de los artículos 3, 4(a), (b), (c), (d), (e), (f) y (g); 5 y 7 de la Convención de Belém do Pará. La Comisión tramitó reglamentariamente la petición. Dado que el Estado no ofreciera comentarios a la misma, pese a los repetidos requerimientos de la Comisión, los peticionarios solicitaron se presuman verdaderos los hechos relatados en la petición aplicando el artículo 42 del Reglamento de la Comisión.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos reitera al Estado brasileño las siguientes recomendaciones:

1. Completar rápida y efectivamente el procesamiento penal del responsable de la agresión y tentativa de homicidio en perjuicio de la señora María da Penha Fernandes Maia.
2. Investigar en forma seria, imparcial y exhaustiva la responsabilidad por irregularidades o retardos injustificados que impidieron el procesamiento rápido y efectivo del responsable; y tomar las medidas administrativas, legislativas y judiciales correspondientes.

3. Adoptar, sin perjuicio de las eventuales acciones contra el responsable civil de la agresión, medidas necesarias para que el Estado asigne a la víctima adecuada reparación simbólica y material por las violaciones aquí establecidas, en particular su falla en ofrecer un recurso rápido y efectivo; por mantener el caso en la impunidad por más de quince años; y por evitar con ese retraso la posibilidad oportuna de acción de reparación e indemnización civil.

4. Continuar y profundizar el proceso de reformas que eviten la tolerancia estatal y el tratamiento discriminatorio respecto a la violencia doméstica contra las mujeres en Brasil.

En particular la Comisión recomendó:

- a) Medidas de capacitación y sensibilización de los funcionarios judiciales y policiales especializados para que comprendan la importancia de no tolerar la violencia doméstica;
- b) Simplificar los procedimientos judiciales penales a fin de que puedan reducirse los tiempos procesales, sin afectar los derechos y garantías de debido proceso;
- c) El establecimiento de formas alternativas a las judiciales, rápidas y efectivas de solución de conflicto intrafamiliar, así como de sensibilización respecto a su gravedad y las consecuencias penales que genera;
- d) Multiplicar el número de delegaciones especiales de policía para los derechos de la mujer y dotarlas con los recursos especiales necesarios para la efectiva tramitación e investigación de todas las denuncias de violencia doméstica, así como de recursos y apoyo al Ministerio Público en la preparación de sus informes judiciales;
- e) Incluir en sus planes pedagógicos unidades curriculares destinadas a la comprensión de la importancia del respeto a la mujer y a sus derechos reconocidos en la Convención de Belém do Pará, así como al manejo de los conflictos intrafamiliares;
- f) Informar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dentro del plazo de sesenta días contados a partir de la transmisión del presente Informe al Estado, con un informe de cumplimiento de estas recomendaciones a los efectos previstos en el artículo 51(1) de la Convención Americana.

4. Lineamientos del contenido de una guía de servicios

Proyecto: Guía de Instituciones

4.1. Descripción

Se propone diseñar una GUIA que brinde información a las mujeres sobre los lugares en los cuales se presta asesoramiento y asistencia en violencia. Se relevaran las principales instituciones que brindan el servicio a nivel local y por delegaciones dejando expresa constancia de: dirección, nombre de la persona responsable, descripción del servicio que prestan, horarios de atención. En el caso de la Ciudad de México, la propuesta es organizar la información por Delegaciones.

4.2. Objetivo

Está destinado a funcionarios y operadores de instituciones públicas y organizaciones sociales que puedan efectuar derivación a los centros especializados de atención en violencia. La guía describirá:

- 1) lugares de atención en violencia contra las mujeres
- 2) Acceso a la justicia: patrocinio jurídico gratuito
- 3) Programas sociales de apoyo a las mujeres que padecen violencia y requieren ayuda para atravesar el proceso judicial después de la denuncia.
- 3) las principales instituciones de atención estatales y no estatales, especializadas en violencia organizadas por Colonia, especificando también las direcciones, horarios de atención y servicios ofrecidos por cada uno de ellos

4) Información sobre horarios y forma de atención de la Procuración.

4.3. Justificación

El Proyecto busca poner a disposición de las mujeres mayor información sobre los alcances de Le Ley General y garantizar el acceso a la justicia. Por “acceso a la justicia” se entiende:

- Conocer los derechos y los medios para ejercerlos.
- Llegar a los Tribunales de justicia contando con la asistencia gratuita de un abogado.
- Contar con los medios y recursos para sostenerse a lo largo del proceso judicial.
- Tener un sistema judicial independiente y eficaz que llegue a pronunciamientos justos en tiempos prudenciales.

Este proyecto busca instalar la noción de acceso a la justicia, tomando conciencia de que:

4.4 El Acceso a la Justicia es un derecho y el Estado tiene la obligación de garantizarlo

4.4.1. Diseño

La guía está destinada a funcionarios de todas las instituciones estatales y de la sociedad civil para que realicen las derivaciones a centros o espacios especializados. Deberá estar diseñada de una manera simple pero atractiva, que permita a las mujeres encontrar la información de manera rápida y clara. Para alcanzar este objetivo, debería estar organizada por Colonias o Delegaciones y señalizadas mediante una solapa lateral que ayude a un rápido acceso.

Al inicio de cada sección deberá presentarse un mapa de la Colonia correspondiente, donde se localizarán geográficamente las instituciones que brindan servicios de atención a las mujeres indicado la mejor forma de acceso.

Seguido se listarán los servicios de atención al público dividiendo ambas partes en solapas temáticas. Ejemplo: Salud, Familia, Educación y Cultura, Deportes, Vivienda, Organizaciones barriales.

En todos los casos deberá figurar el organismo responsable, la dirección física, dirección de Internet, teléfonos, días y horarios de atención y el listado de servicios o función que cumple el área.

Asimismo, esta guía de instituciones, con su respectivo buscador, deberá estar disponible en las páginas web gubernamentales..

5. Recomendaciones para una estrategia de comunicación que visibilice la violencia contra las mujeres y logre la condena social del agresor³

Campaña pública nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en México

Lineamientos básicos para una estrategia de comunicación

Alcance de la campaña: Nacional

Área de coordinación: Secretaría de la Gobernación

Público destinatario: Población en general y mujeres en particular.

A continuación se proponen los lineamientos básicos de un plan de comunicación estratégico para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en México.

La estrategia propuesta tiene como **objetivo de largo plazo** concientizar a la población sobre el problema, sensibilizando a diferentes actores sociales y políticos con miras a reducir la violencia contra las mujeres en el país.

El **objetivo de mediano plazo** es aumentar el número de denuncias que realizan las mujeres en los centros de información y asistencia así como en las fiscalías y juzgados. En este sentido, tiene como público destinatario del mensaje a las víctimas o potenciales víctimas de violencia (en adelante las llamaremos “agredidas o potenciales agredidas”).

Antes de continuar es importante señalar que toda comunicación pensada en clave estratégica debe ser entendida como un proceso participativo, ya que el comprometer a un número significativo de actores permitirá aumentar su legitimidad y el grado de adhesión de la campaña en los diferentes niveles de público.

³ Ver Anexo B Entregable 5 que se ubica en la página 135 del presente documento

Así, se propone involucrar a las distintas áreas del Estado en el proceso de planificación e implementación de la estrategia, coordinadas todas bajo la Secretaría de la Gobernación. Se incluirán a las organizaciones de la sociedad civil, especialmente de mujeres.

Para alcanzar los objetivos propuestos es importante pensar la comunicación en etapas, con plazos definidos de antemano, y un sistema de evaluación de impacto de las acciones emprendidas.

5.1. Etapa 1: Diagnóstico de situación

En primer lugar resulta fundamental analizar el entorno en el que se desenvuelve el problema, esto es: emitir un diagnóstico que sirva de base para el plan de comunicación requerido, el cual permite conocer el “estado del arte” del problema y saber cuáles son las necesidades nacionales en términos reales.

Se propone avanzar con estudios de diagnóstico tales como el que se ha realizado recientemente en México acerca del modo en que los medios de comunicación masiva perpetúan o contrarrestan ciertos estereotipos sexuales que atentan contra la autonomía y los derechos de las mujeres.

5.2. Etapa 2: Planificación

Toda comunicación estratégica requiere de una adecuada planificación, entendiendo a esta como el proceso por el que una organización, una vez analizado el entorno en el que se desenvuelve y fijados sus objetivos de corto, mediano y largo plazo, selecciona las estrategias más adecuadas para lograr esos objetivos y define los proyectos a ejecutar para el desarrollo de esas estrategias.

Cuando se pretende una comunicación estratégica eficaz, las fortalezas y debilidades del ambiente interno de la organización (en este caso de la Secretaría de la Gobernación) también deben ser tomados en cuenta, sobre todo determinar qué es capaz la organización de hacer con los medios y recursos disponibles, así como los elementos de la estructura interna que podrían mostrarse inadecuados o insuficientes a la hora de una mayor exigencia por parte del público externo en cuestión.

La comunicación debidamente planificada se convierte en un instrumento de gestión, de negociación y de control. En ese sentido, el plan de comunicación permite orientar la toma de decisiones, por cuanto contiene una serie de decisiones programadas a ejecutar en el futuro. Al plantearse los objetivos y la trayectoria a seguir, producto de la búsqueda de consenso entre quienes participan en la comunicación para definir las expectativas y aspiraciones de los grupos e individuos que intervienen en ese proceso.

En esta etapa se decide y propone la forma de solucionar el problema o de satisfacer la necesidad de comunicación encontrada.

A la hora de implementar la campaña para erradicar y prevenir la violencia contra las mujeres, es fundamental planear y volcar en un calendario las estrategias que se llevarán a cabo de la forma más completa posible (incluyendo recursos requeridos, presupuestos y formas de evaluación).

Un punto a destacar es que todo lo que se proponga realizar sea acorde a los recursos (humanos, materiales y económicos) con que cuenta la Secretaría de la Gobernación y lo que se espera que aporten los Estados que integran el territorio nacional, teniendo en cuenta las particularidades socio-económico, políticas y culturales de cada uno de ellos.

A modo general, se propone organizar un plan de comunicación conformada por dos campañas simultáneas que permitan difundir el proyecto, sensibilizar a los participantes y predisponerlos para que estén abiertos a recibir el mensaje:

- 1) Una campaña pública nacional, que incluya la elaboración de spots para tv, radio, medios gráficos, presencia en vía pública y materiales de mano.
- 2) Una campaña de concientización en cada Ministerio Público Nacional cuyo objetivo sea educar y concientizar al personal de la administración pública sobre el tema de la

violencia contra las mujeres. (En particular en el Poder Judicial y en los ámbitos de salud y educación)

5.3. Etapa 3: Implementación

El éxito de la implementación estará dado por diversos factores. Como se ha señalado anteriormente, es importante tener en cuenta las realidades de cada Estado que conforman la federación. Esta fase implica llevar a cabo lo planeado y aprobado, de la forma en que fue pensado y programado.

La implementación es la etapa culminante del plan de comunicación, es la puesta en marcha que deberá estar acompañada de un seguimiento continuo que retroalimente el proyecto, permitiendo ajustes y mejoras que permitan un mayor logro de los objetivos propuestos.

5.4. Etapa 4: Evaluación de impacto

Gracias a la etapa de evaluación se conoce qué tanto fueron aceptadas o rechazadas las estrategias planeadas, aprobadas e implantadas, y cuán efectivas o no resultaron. Esta fase debería ser pensada como una etapa que se construye en paralelo a los objetivos del plan de comunicación para que de este modo se ajuste y alcancen los objetivos propuestos.

6. Informe sobre la eficacia de la ley, los límites y alcances del sistema penal en el Distrito Federal, Estado de México y Jalisco⁴

Resumen

Se presentan los resultados del análisis de la selección de los expedientes de los procesos tramitados por delitos que implicaron violencia familiar durante los años 2008 y 2009 en juzgados penales del fuero común seleccionados en los estados de México, Jalisco y el Distrito Federal.

6.1. Introducción

Este proyecto de investigación se guía por una preocupación central: determinar en qué medida se aplica la *Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* en tres estados del país, e indagar los límites y alcances del sistema procesal penal en torno a los delitos que implican violencia familiar.

La investigación se realizó mediante la revisión de expedientes penales de los procesos tramitados por delitos que suponen violencia intrafamiliar en 2008 y 2009 en juzgados penales del fuero común, seleccionados en el Estado de México, el Distrito Federal y Jalisco.

A través de una máscara de captura se registraron un conjunto de variables que permitieron conocer los detalles del proceso, el grado de aplicación de las leyes de acceso locales, las características socio demográficas de víctimas e inculpados y los aspectos positivos y negativos del proceso penal en el tratamiento de la violencia intrafamiliar.

⁴ Ver 13 Anexo D Entregable 6,13.1 comentarios sobre las observaciones de la Secretaría de Gobernación, que se ubica en la página 153 de este documento.

6.1.1. Contexto internacional

La violencia contra las mujeres es uno de los mayores problemas de discriminación y violación a los derechos humanos en México y en el mundo, que limita el goce de las mujeres de sus derechos fundamentales. En general se trata de violaciones a los derechos humanos que, afectando a un gran número de personas, carecen de visibilidad y permanecen impunes.

Se trata además de un problema cuyo origen está en la estructura misma de la sociedad, donde el entorno familiar representa el mayor riesgo: según la Organización Mundial de la Salud las mujeres tienen mayor probabilidad de ser lastimadas, violadas o asesinadas por su pareja actual o anterior que por cualquier otra persona.

El problema de la violencia contra la mujer comenzó a visibilizarse en la década de los setenta y ochenta y paulatinamente se puso en la agenda pública. A fines de la década del setenta se establecen los primeros organismos no gubernamentales (ONG) de trabajo con la línea de violencia contra las mujeres cuyas principales acciones fueron en materia de capacitación, investigación, asistencia jurídica y psicológica (CITA).

Para la década de los ochenta el reconocimiento de la violencia hacia las mujeres como un problema central en la lucha por los derechos humanos fue cobrando forma y se reforzó con un conjunto de respuestas sociales a nivel mundial. El 25 de Noviembre de 1981 se declara el día de Internacional por la No Violencia Contra las Mujeres en Bogotá Colombia. En este mismo periodo (1975, 1980, 1985) se celebran tres Conferencias Mundiales sobre la Mujer, en las cuales se insta a los Estados a adoptar medidas para la eliminación de todo tipo de discriminaciones contra las mujeres.

En esa misma década, se llevó a cabo la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena, donde se reconoce por primera vez que la violencia contra las mujeres es una violación a sus derechos humanos. Un año después se implementó uno de los instrumentos jurídicos más importantes en materia de violencia en el plano internacional: La convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer (CEDAW) y siguiendo esta directriz, para 1994 se llevó a cabo la Convención Americana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer en Belém do Pará, donde se precisa, por primera vez con carácter vinculante, las obligaciones de los Estados a tomar acciones en materia de los derechos humanos de la Mujer.

Las acciones promovidas por el Sistema de Naciones Unidas y los estados firmantes de dichas convenciones, sentaron las bases para el avance en la comprensión y el tratamiento del fenómeno de la violencia. Y como resultado de estos ejercicios internacionales, se lograron ciertos acuerdos en torno a los conceptos y las acciones que se debían emprender para dar solución al problema.

Entre otros acuerdos se reconoce: primero, que la violencia contra las mujeres es una violación a los derechos humanos, tanto si ocurre en el ámbito público, como si se presenta en el privado. Segundo, se establece que la violencia contra las mujeres se basa en un orden de género construido socialmente y profundamente arraigado, donde precisamente la pertenencia al sexo femenino representa el factor de mayor riesgo para que esta violencia ocurra. Tercero, se reconoce la responsabilidad del Estado en el combate a la violencia. Cuarto, se conceptualiza la violencia contra las mujeres y la tipificación de la misma. Quinto, y quizás el acuerdo más importante, es la generación de instrumentos jurídicos para presionar a los estados participantes a tomar las medidas necesarias y comprometerse a un marco de acción.

En términos de conceptualización, la violencia contra la mujer quedó definida en la Declaración de las Naciones Unidas como “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, inclusive las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se produce en la vida pública como en la privada” y se estableció que la violencia se puede manifestar de distintas maneras: física, sexual, psicológica y patrimonial.

Estos hitos también generaron un escenario que facilitó la incorporación del tema de la violencia contra las mujeres en las agendas locales de los Estados parte. Si bien en las recomendaciones de los organismos internacionales se especifica que la intervención de los estados no se debe limitar a sanciones, en términos prácticos, estas recomendaciones se han traducido en la introducción de ciertas soluciones “estándar” como leyes contra la violencia doméstica y la modificación de códigos penales para tipificar los delitos contra la mujer. Y en la mayoría de los países el avance se ha enfocado a realizar reformas legales dirigidas a sancionar con mayor intensidad la violencia contra las mujeres.

6.1.2. Contexto nacional

México no ha estado exento de este movimiento internacional a favor de los derechos de las mujeres. En 1980 se ratifica en México la CEDAW y en 1981 se publica en el Diario Oficial de la Federación. Con lo cual, nuestro país adquirió el compromiso de adoptar políticas para eliminar la discriminación en contra de la mujer, a través del reconocimiento de la igualdad y la ejecución de medidas legales con este objetivo.

La primera ola de reformas en materia de violencia contra la mujer en México se efectúa entre 1988 y 1991, las cuales se concentraron en la tipificación de los llamados delitos sexuales. Durante el gobierno Salinista, se aumentaron las penas castigar la violación y en el Congreso de la Unión se propuso una primera ley en materia de delitos sexuales y la modificación de conceptos legales que aún existían en nuestros cuerpos jurídicos, tales como “la feminidad” o “castidad” de la víctima como condición para el delito de violación.

En este mismo periodo, se inaugura en la ciudad de México la primera Agencia especializada del MP en delitos Sexuales y en 1990 se crea el Centro de Atención Integral a la Víctima de Violencia Intrafamiliar (CAVI) que al día de hoy sigue jugando un rol central en la atención de mujeres víctimas de violencia en el Distrito Federal.

A mediados de los años 90, comienza una segunda etapa de reformas en México. El gobierno de Zedillo a nivel Federal y el Gobierno Local en la ciudad de México, intensificaron sus posturas y legislaciones en torno a la violencia contra la mujer. Muchas feministas fueron integradas a instancias consultivas del Gobierno e incluso incorporadas como funcionarias públicas.

En 1997 se incluye en el Código Civil la violencia familiar como una conducta prohibida y una causal de divorcio y de pérdida de patria potestad y en el mismo año se tipifica el delito de violencia familiar en el código penal. Como resultado de estas reformas, no sólo se modificaron las leyes sino el tono de los discursos acerca del rol de la familia y en específico el rol que las mujeres juegan dentro de la misma.

No obstante, la mayoría de estas leyes (por ejemplo, la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar) se concentraban exclusivamente en la violencia intrafamiliar y consideraban como bien jurídico de protección la unidad de la familia y no los derechos humanos de las mujeres afectadas, impactando de manera negativa en el reconocimiento y ejercicio de los mismos.

Una década más tarde, las condiciones y discursos en materia de violencia contra la mujer tuvieron un avance sustancial en nuestro país. Como resultado de una labor continua de movimientos sociales y activistas políticas, se aprueba en 2007 la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

La Ley se inscribe en un conjunto de transformaciones jurídicas construidas en las últimas décadas en nuestro país. Sintoniza especialmente con la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y con la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación, ambas publicadas en el 2006. Asimismo, se corresponde con los artículos 1° y 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con las Convenciones Internacionales (CEDAW y Belém do Pará).

La Ley surge así como una medida para hacer eficaz el principio de igualdad consagrado formalmente, reconociendo la necesidad de tomar medidas especiales para compensar las desigualdades y caminar hacia la erradicación de la violencia. Se trata de medidas afirmativas que, mediante la asignación de derechos específicos a grupos tradicionalmente discriminados, buscan generar condiciones que compensen la negación de derechos, asumiendo que el simple reconocimiento de la igualdad no es suficiente. Por esta razón la Ley reconoce a las mujeres como destinatarias específicas de un conjunto de derechos.

En este sentido la Ley asume la perspectiva de género, pues toma en consideración los factores que han llevado a la construcción social del rol femenino y que han tenido como consecuencia la discriminación de las mujeres, para plantear medios eficaces en la erradicación de la violencia.

A diferencia de otro tipo de normas en la materia, la Ley tiene una finalidad educativa, es decir, además de castigar las conductas, busca impulsar una transformación cultural como uno de los medios indispensables para erradicar la violencia. En este sentido, va mucho más allá de la simple tipificación de delitos, que responde a la lógica de derecho penal como ultima ratio y se basa exclusivamente en el uso de la fuerza para la sanción de conductas.

Con este objetivo, se estructura de la siguiente manera:

Título I

Capítulo I: Disposiciones generales

Título II: Modalidades de la violencia

Capítulo I: De la violencia en el ámbito familiar

Capítulo II: De la violencia laboral y docente

Capítulo III: De la violencia en la comunidad

Capítulo IV: De la violencia institucional

Capítulo V: De la violencia feminicida y de la alerta de violencia de género contra las mujeres

Capítulo VI: de las órdenes de protección

Título III

Capítulo I: Del sistema nacional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres

Capítulo II: Del programa integral para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres

Capítulo III: De la distribución de competencias en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres

Capítulo IV: De la atención a las víctimas

Capítulo V: De los refugios para las víctimas de violencia

La Ley busca, mediante la articulación de políticas en los distintos niveles de gobierno, trabajar para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia. Para ello en el Título III, Capítulo I se contempla la creación del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia mediante la coordinación de la Federación, las entidades federativas y el Distrito Federal, además se prevé el desarrollo del Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres contemplado en el artículo 38 debe

promover la transformación sociocultural que implica capacitación de los funcionarios públicos, vigilancia de los medios de comunicación, además de garantizar la investigación y diagnóstico en materia de violencia en contra de las mujeres.

Otros aportes importantes de la ley son los siguientes:

- La definición y tipificación como delitos de todos los tipos de violencia en contra de las mujeres: psicológica, física, patrimonial, económica, sexual y formas análogas que lesionen la dignidad, integridad o libertad de las mujeres (art. 6).
- La descripción de las modalidades de la violencia en contra de las mujeres en el Título II, a partir de los ámbitos en los que se produce: familiar, laboral y docente, comunidad, institucional, feminicida, que incluye la alerta de violencia de género contra las mujeres.
- En lo que se refiere a la violencia familiar, se establece que debe tomarse en consideración, entre otros elementos, la separación de la víctima y el agresor, la inviabilidad de métodos de mediación o conciliación y el favorecer la creación de refugios para las víctimas.
- Violencia docente y laboral. En este ámbito distingue entre acoso sexual y hostigamiento sexual, describiendo el primero como aquel que supone una relación de subordinación.
- En el ámbito de la comunidad, la Ley obliga a los estados a promover una reeducación libre de estereotipos, realizar monitoreos de conductas violentas y crear bancos de datos sobre las órdenes de protección y los agresores.
- La violencia institucional es definida como aquella cometida por cualquier servidor público en contra de las mujeres.
- La violencia feminicida es descrita como la forma más extrema de violencia en contra de las mujeres. La alerta de violencia contra las mujeres consiste en un conjunto de medidas de emergencia en situaciones de violencia feminicida. En estos casos se contempla también la reparación del daño por parte del Estado Mexicano.
- El capítulo VI prevé las órdenes de protección, consistentes en medidas precautorias y cautelares para garantizar la integridad de la víctima. Según el artículo 28 pueden ser de tres tipos: de emergencia, preventivas y de naturaleza civil.
- Hay dos capítulos que regulan específicamente la atención a las víctimas y los refugios para la atención de las mujeres y sus hijos.

Tal como se señala en la exposición de motivos, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia tiene como objetivo primordial: contar con un marco jurídico que además

de cumplir con los tratados internacionales, ratificados por México; sea operativo en la aplicación de sanciones, medidas de protección para las mujeres que se encuentren en situación de riesgo o peligro; así como un texto legal que describa la violencia hacia la mujer en sus diversas modalidades; además del abordaje sobre temas relacionados con la alerta de género y los agravios comparados; son sólo el primer paso para que aquellas prácticas jurídicas y consuetudinarias que respalden la persistencia o tolerancia de la violencia contra la mujer, sean erradicadas, dando paso al verdadero acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.

En los artículos transitorios de la ley, se estableció como uno de los principales objetivos la homologación de ciertas obligaciones bien definidas por parte de los distintos niveles de gobierno en todos los estados de la República, el Distrito Federal y la Federación. Debido al pacto federal y a la soberanía de las entidades federativas, la Ley fijó seis meses a partir de su publicación en el Diario Oficial, para que los congresos de las entidades federativas legislaran en concordancia con ella a nivel de sus competencias. Las entidades se obligaban a elaborar leyes estatales de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia y debían tipificar los delitos e incluir las sanciones correspondientes en los códigos penales, hacer las reformas correspondientes a los códigos civiles y a los respectivos códigos de procedimientos, y, más importante, cada congreso debía derogar preceptos jurídicos que atentaran contra los derechos humanos de las mujeres.

La homologación y armonización de esta ley con el cuerpo jurídico (civil, penal y administrativo) que rige en las 32 entidades federativas ha representado uno de los mayores desafíos para la aplicación de ley. En este sentido, la investigación que aquí se presenta está orientada a identificar los principales avances y retos en la aplicación de la Ley de Acceso de la Mujeres a una Vida Libre de Violencia en el proceso penal en dos estados de la República y el Distrito Federal.

6.2. Descripción de la metodología de investigación

6.2.1. Objetivos

El proyecto tuvo como objetivo central, verificar la eficacia de la aplicación de la Ley *de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* en los procesos penales que implicaron el delito de

violencia familiar en Guadalajara (Jalisco), Municipios seleccionados en el Estado de México y el Distrito Federal.

Se plantearon además como objetivos complementarios, la verificación de la aplicación efectiva de las reglas del debido proceso para el respeto de las garantías individuales de los usuarios, la eficacia de las medidas de protección establecidas en la ley y el análisis de los patrones socio-demográficos de los usuarios en relación con los procesos penales que implicaron violencia intrafamiliar.

6.2.2. Metodología de la investigación

Para dar cuenta de las situaciones anteriores, se utilizó un marco básico de interpretación y conocimientos de varias disciplinas: derecho, sociología, y estadística. Se identificaron los puntos de referencia principales de la población estudiada, se dibujó un mapa inicial de los tipos de delitos que implican violencia familiar, así como las particularidades de los involucrados en ellos, su ubicación espacial y sus características demográficas, sociales y económicas.

La investigación de campo se realizó mediante la revisión de 137 expedientes en juzgados penales previamente seleccionados en el Distrito Federal, el Estado de México y Jalisco. En la investigación se recurrió a la utilización de técnicas cuantitativas. Para lo cual se diseñó una máscara de captura que contaba con una sección orientada a captar las características socio demográficas y las relativas a las condiciones de vida de la población estudiada.

6.2.3. Máscara de captura

En la máscara se capturaron datos sobre las víctimas y su relación con el imputado, tipo de delito, la forma en que las normas penales fueron aplicadas por los tribunales en cada uno de los distintos tipos penales, las conductas violentas específicas, los datos socio demográficos de inculpados y víctimas, la existencia de medidas de protección y los fundamentos legales de las mismas, y los pormenores del proceso.

Se recogió información de las siguientes variables:

1. Institución receptora original
2. Localidad, Municipio, Estado
3. Sexo
4. Edad
5. Estado civil
6. Número de Hijos
7. Nivel de escolaridad
8. Ocupación
9. Fecha de denuncia
10. Fecha de cita al agresor
11. Fecha de consignación del Ministerio Público al Juez
12. Sentencia
13. Fecha de sentencia
14. Tipo de defensor (oficio o particular)
15. Breve descripción de los hechos
16. Medios de prueba
 - a) Psicológicas
 - b) Médicas
 - c) Testigos
17. Medidas de protección establecidas
18. Fundamentación de las Medidas de protección con base en la *Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* o de otro tipo de disposiciones penales
19. Número de recursos de impugnación interpuestos durante el proceso
20. Número de amparos interpuestos
21. Intervención de instituciones o autoridades que protejan los derechos de la mujer

6.2.4. Marco muestral

Para la selección de los juzgados se utilizó, en una primera etapa, la información disponible en los Tribunales Superiores de Justicia de los estados de México, Jalisco y el Distrito Federal, en cuanto al número de juicios penales por violencia intrafamiliar que se llevaron a cabo en el año

2008 y 2009, procurando garantizar cierta proporcionalidad de acuerdo con el número total de juicios.

Se tomó en cuenta la información disponible en los juzgados penales del fuero común seleccionados en dichas entidades federativas. En una segunda etapa, y dadas las restricciones que se presentaron en el levantamiento de campo, la selección de los juzgados se determinó en mayor medida por la disposición de los mismos para otorgar acceso a la revisión de expedientes.

La selección de expedientes se planteó de manera aleatoria, aunque en la práctica la selección estuvo determinada en muchos casos por el personal de los juzgados. Quienes priorizaron la facilidad de obtener el expediente (que no estuviera en archivo) y en el caso del Distrito Federal que el juicio ya hubiese concluido.

La revisión de expedientes se realizó del 30 de Noviembre al 9 de Diciembre del año en curso. Y estuvo distribuida de la siguiente manera:

6.2.5. Distribución de los expedientes capturados

DF		JALISCO		EDOMEX	
Juzgado	Expedientes	Juzgado	Expedientes	Juzgado	Expedientes
11 PENAL	2	1 PENAL	7	DE CUANTIA MENOR CHIAUTLA	7
13 PENAL	1	10 PENAL	4	DE CUANTIA MENOR CHICONCUAC	7
14 PENAL	2	11 PENAL	5	DE CUANTIA MENOR TEOTIHUACAN	7
15 PENAL	4	12 PENAL	4	DE CUANTIA MENOR Y DE JUICIOS ORALES TIANGUISTENCO	8
31 PENAL	6	13 PENAL	5	PENAL Y DE JUICIOS ORALES TENANCINGO	8

34 PENAL	1	14 PENAL	3	PRIMERO PENAL ORAL DE CUANTIA MENOR DE TEXCOCO	10
37 PENAL	4	15 PENAL	3	SEGUNDO PENAL DE CUANTIA MAYOR DE TEXCOCO	4
38 PENAL	2	2 PENAL	4	Total	51

DF		JALISCO		EDOMEX	
Juzgado	Expedientes	Juzgado	Expedientes	Juzgado	Expedientes
39 PENAL	3	3 PENAL	3		
5 PENAL	3	4 PENAL	3		
6 PENAL	1	5 PENAL	3		
7 PENAL	1	6 PENAL	3		
8 PENAL	6	9 PENAL	3		
Total	36	Total	50		

Cabe destacar que por el tamaño de muestra los resultados no son estadísticamente válidos, ni los datos son representativos del comportamiento en los Estados, mucho menos de la efectividad de la ley a nivel nacional (pues los márgenes de error asociados son mayores a los considerados como aceptables); sin embargo, este ejercicio de investigación sirve como una primera aproximación para estudios posteriores.

6.2.6. Cuerpo de investigación

El equipo encargado de realizar la captura se integró con abogados y abogadas con experiencia en litigio mínima de dos años y con habilidad en el manejo y recuperación de información de expedientes judiciales.

Todas las personas seleccionadas cursaron una capacitación, con el fin de que conocieran a detalle la investigación, los temas, los pormenores de la ley y la técnica de registro diseñada para la máscara de captura. Aunado al proceso de selección de los abogados, el trabajo de campo se sometió a un riguroso proceso de supervisión, mismo que garantiza la validez y calidad de la información obtenida.

La supervisión también fue llevada a cabo por abogados penalistas con amplia experiencia en litigio. Los supervisores, personas de mayor experiencia que los registradores, integraron un grupo de monitoreo. El 100% de las máscaras de captura fue cuidadosamente revisado en conjunto con el abogado y los investigadores.

Una vez supervisado el trabajo de campo, la información se capturó y procesó haciendo uso del paquete SPSS. Las preguntas abiertas fueron codificadas por un grupo de expertos en sintetizar las ideas básicas de las mismas. Este equipo estuvo guiado por un coordinador de codificación, lo cual nos permite tener un control de las listas de códigos. Cabe destacar que la labor de captura incluye una rutina de validación que nuevamente verifica la congruencia de la información obtenida.

6.2.7. Universo de la población

Es importante recalcar que el universo poblacional con el que se trabajó, no representa el universo total de casos de violencia intrafamiliar, sino únicamente los casos que llegaron a juicio. Lo cual es un filtro muy importante para las conclusiones del presente estudio.

De manera aproximada, de un total de 7000 casos anuales por los que se abre averiguación previa en cada estado, únicamente 28 se consignan.⁵ Es decir, únicamente el .4% de la población total de denuncias. El porcentaje de delitos llevados a juicio en los tres estados es notoriamente bajo.

A través de información recogida por las percepciones de los abogados se concluye que las razones que explican el bajo número de casos, varía entre los Estados debido a la diferente

⁵ Este dato es una aproximación, obtenida por medio de entrevista con funcionarios públicos. Las razones por las que no se consignan las averiguaciones precias, varían de un estado a otro, entre las principales razones están: el no inicio de investigación por principio de oportunidad, la suspensión condicional del procedimiento, el acuerdo reparatorio, el procedimiento simplificado y la sentencia absolutoria.

relación entre Ministerio Público y Jueces. Mientras que en el DF y Jalisco, los Ministerios Públicos ejercen una acción investigadora exhaustiva e incluso existe una cultura de llevar a juicio sólo aquellos casos que se considera cuentan con suficientes pruebas para lograr sentencias condenatorias; en el Estado de México, los juicios se caracterizan por una ineficaz investigación por parte del MP, por lo que, en la mayoría de los casos, carecen de una eficiente recopilación de medios probatorios para la comprobación y reconstrucción del delito, incluso carecen de la presentación del inculpado.

Como consecuencia de ambas prácticas y de la falta de capacitación de Ministerios Públicos, quienes siguen instando en muchas ocasiones a la conciliación, las víctimas suelen retractarse o abandonar los casos antes de finalizado el proceso.

6.3. Especificaciones normativas y conceptuales de la investigación

Para la realización de la presente investigación, se analizaron exclusivamente expedientes de *violencia intrafamiliar*. Las particularidades de la violencia intrafamiliar, como la relación de cercanía existente entre víctima y victimario, la dependencia afectiva y económica presente en la mayoría de los casos y las consideraciones culturales de que la violencia al interior del hogar es tolerada, hace que consideremos a la violencia doméstica como objeto central de este estudio.

No obstante, es importante aclarar que la violencia al interior de la familia, es sólo una de las manifestaciones de la violencia contra la mujer. Si bien la magnitud de la violencia intrafamiliar, la coloca como uno de los ejes rectores de cualquier investigación sobre a la violencia, limitarla exclusivamente a ese ámbito limita la comprensión integral del fenómeno de la violencia contra la mujer.

Otra de las especificaciones normativas es que los actos de violencia sólo fueron considerados si fueron ejercidos por un hombre hacia una mujer mayor de edad con vínculo familiar de consanguinidad o de convivencia (matrimonio, concubinato, hermano-hermana, padre-hija mayor de edad). Si bien, la violencia hacia el género masculino y hacia los niños es un fenómeno creciente y probablemente con mayores niveles de invisibilidad que la violencia hacia la mujer, la mayor parte de las víctimas contra las que se ejerce la violencia en el ámbito privado son mujeres. Razón por la cual, el análisis se limitó a los casos de violencia ejercida por el sexo masculino hacia el sexo femenino.

En cuanto a las legislaciones locales en materia de violencia intrafamiliar de los estados objeto de estudio encontramos diferencias importantes. Si bien los tres estados cuentan con Leyes de Acceso locales y con la figura jurídica de violencia intrafamiliar, la independencia existente en la federación hace que los códigos penales y los criterios para la armonización jurídica con la ley Federal presenten diferencias importantes.

Estas diferencias se traducen también en estadísticas que representan universos distintos y en una clasificación diferente de los delitos. Por ejemplo, en el caso del Estado de México, todos los delitos cometidos contra la mujer se clasifican como tales, haciendo posible distinguir delitos contra las mujeres que no necesariamente caen en el rubro de violencia intrafamiliar, pero dificultando la identificación de aquellos que sí lo son (e incrementando las estadísticas oficiales de casos de violencia, ya que todo delito cometido contra una mujer, es clasificado como tal).

Por el contrario, en el caso del DF y Jalisco, los delitos de lesiones u homicidio son clasificados de forma independiente y sin distinción por sexo, dificultando su identificación como casos de violencia intrafamiliar o ya siquiera como violencia contra la mujer y produciendo un sub-registro en las estadísticas oficiales del fenómeno.

Estas dificultades son las que usualmente se denominan como “invisibilización al interior del sistema”, puesto que los propios operadores del sistema de justicia mexicano son incapaces de advertir que en la base de ciertos conflictos penales se encuentra la violencia contra la mujer. Lo cual dificulta de manera importante la concientización acerca de la magnitud real del problema, imposibilita la unificación de criterios en el manejo de los casos y favorecen la ocultación del fenómeno subestimando las estadísticas nacionales y dificultando la creación de indicadores confiables.

Al no contar con estadísticas oficiales desagregadas, ni con un criterio unificado acerca de qué se clasifica como violencia intrafamiliar en los juzgados de los Estados objeto de estudio, el acceso a los expedientes de violencia intrafamiliar estuvo sujeta a la clasificación que los propios juzgados hicieron de ellos y a la disposición de los mismos para otorgarnos acceso a su revisión.

6.4. Resultados de la investigación aplicada

La investigación se llevó a cabo los días 30 de noviembre al 9 de diciembre en los juzgados locales del fuero común en los estados de México, Jalisco y el Distrito Federal.

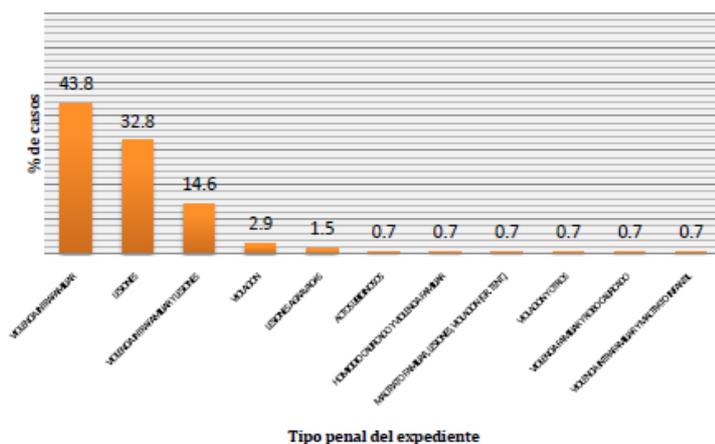
Es importante destacar la colaboración de las autoridades judiciales en algunos de los casos, particularmente, en el estado de México y Jalisco. Por lo que respecta al Distrito Federal se encontraron mayores problemas para acceder a la revisión de expedientes en juzgados locales. Se analizó un total de 36 en el Distrito Federal, 50 casos en Jalisco y 52 en el Estado de México.

6.4.1. Clasificación, según tipos penales

En el 43.8% de los casos revisados, el tipo penal por el que se lleva a juicio es Violencia Intrafamiliar, en el 32.8% se consigna por lesiones, en el 14.6% por ambas, y en el porcentaje restante por otro tipo de delitos (violación, lesiones agravadas).

Expedientes de Tipo penal

Expedientes de Tipo penal



Fuente: Investigación aplicada sobre la eficacia de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y los límites y alcances del sistema Penal en tres entidades federativas del país, CAI, S.C, 2009.

Como mencionamos en el apartado normativo, cada Estado tiene tipificaciones distintas para los delitos. Al analizar el tipo penal por Estado observamos que, de los 36 casos analizados en el Distrito Federal, 28 fueron consignados por violencia intrafamiliar, 3 por violencia intrafamiliar y lesiones, 2 por lesiones agravadas y el resto por otros delitos.

En el caso de Jalisco, de los 50 expedientes revisados 31 fueron consignados exclusivamente por violencia intrafamiliar, 17 por violencia intrafamiliar y lesiones y los otros dos por otros delitos. Finalmente, el caso del Estado de México, de los 51 expedientes revisados, 44 fueron consignados por el delito de Lesiones, 4 por violación y el resto por otros tipos penales.

Si bien en los tres Estados fue posible identificar los casos que implicaban violencia intrafamiliar, el tipo penal por el que se consignaron los casos, varía en cada Estado, reflejando la dificultad de armonización legislativa que ha implicado la Ley de Acceso. Mientras que en el DF la mayoría de los casos son consignados exclusivamente por violencia intrafamiliar (sin poder identificar cuántos casos de lesiones se dan en el contexto de la violencia intrafamiliar), en el Estado de México, el 86% de los expedientes revisados fue consignado exclusivamente por lesiones, y sólo 1 caso de los revisados se consignó por el tipo penal violencia intrafamiliar (A pesar de que el artículo 218 de su código penal, tipifica a la violencia intrafamiliar).

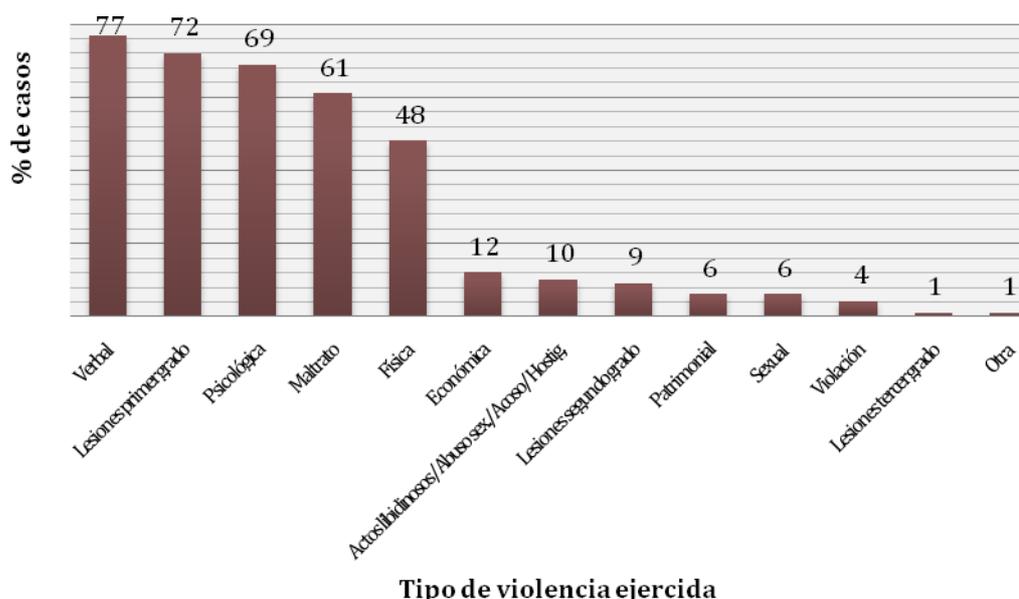
La diferente tipificación del delito, no sólo trae consecuencias negativas en términos del registro estadístico de los casos. Sino que al no tener una tipificación uniforme, se limita la posibilidad de tener un tratamiento único para los casos de violencia intrafamiliar, ya que en tanto no sean tipificados como tal, el tratamiento que reciban será igual al de cualquier otro delito.

6.4.2. Tipo de violencia y conducta violenta específica

Las distintas manifestaciones de la violencia no suelen ser excluyentes. La violencia es un fenómeno que no se presenta en una única modalidad sino en varias y eso en ocasiones dificulta la creación de indicadores por tipo de violencia. Por ejemplo, la violencia física en general, viene acompañada de violencia psicológica o económica y a la inversa.

En los resultados de la investigación aplicada encontramos que en el 77% de los expedientes se presenta la modalidad de violencia verbal, en el 72% de lesiones de primer grado, en el 69% violencia psicológica, en el 61% maltrato, en el 48% violencia física en general y en el 12% violencia económica.

Tipos de violencia



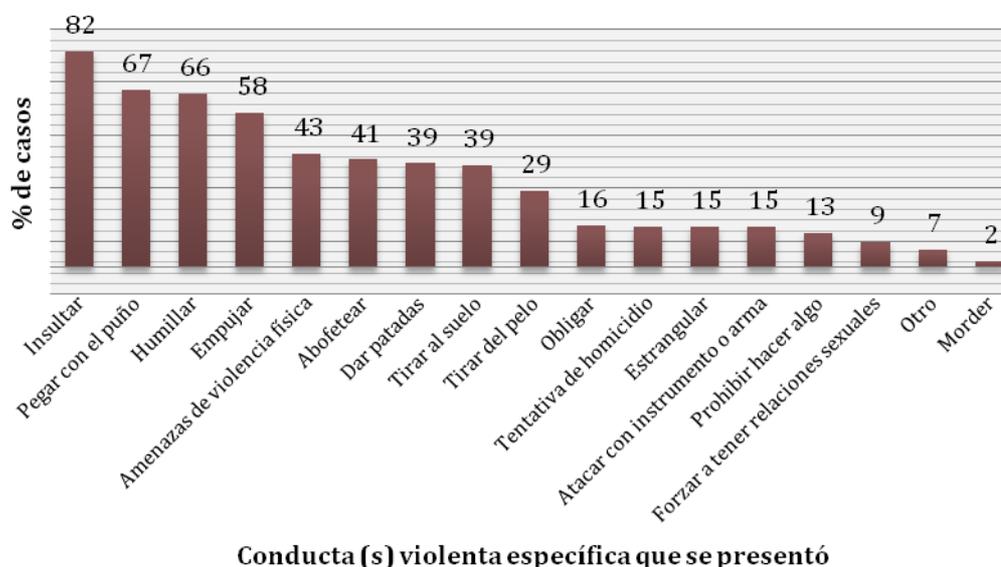
Fuente: Investigación aplicada sobre la eficacia de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y los límites y alcances del sistema Penal en tres entidades federativas del país, CAI, S.C, 2009

Las diferencias a nivel Estado también son relevantes en esta medición, ya que en el caso del Estado de México, la violencia psicológica es señalada en menor medida (57%) que en el DF (69%) o en Jalisco (82%). Lo cual no debe leerse como una señal de que la violencia psicológica se presenta en menor medida en el Estado de México, sino que se clasifica como tal en menor número de casos.

La violencia psicológica en su manifestación verbal, está presente en la mayoría de los casos. Los insultos incesantes (82%) y las humillaciones (66%) que constituyen el maltrato psicológico son las prácticas más recurrentes y tienen un grave impacto en la vida de las mujeres, ya que

socavan eficazmente la seguridad y la confianza en sí mismas. Y acompañada de episodios de violencia física, que es como generalmente se manifiesta, se intensifica enormemente el significado y el impacto del maltrato emocional.

Conducta violenta específica



Fuente: Investigación aplicada sobre la eficacia de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y los límites y alcances del sistema Penal en tres entidades federativas del país, CAI, S.C, 2009

Las mujeres sujetas de violencia experimentan enorme sufrimiento psicológico debido a la misma. Muchas están gravemente deprimidas o ansiosas, mientras otras muestran síntomas del trastorno de estrés postraumático.

Lamentablemente, en el proceso jurídico la presentación de pruebas que den sustento a la violencia psicológica es, en lo general, más difícil de acreditar; ya que, la violencia psicológica no produce un traumatismo de manera inmediata sino que es un daño que se va acentuando, creciendo y consolidando en el tiempo. Su objeto es intimidar y/o controlar a la víctima la que, sometida a este clima emocional, sufre una progresiva debilitación psicológica y presenta cuadros depresivos que en su grado máximo pueden desembocar en el suicidio.

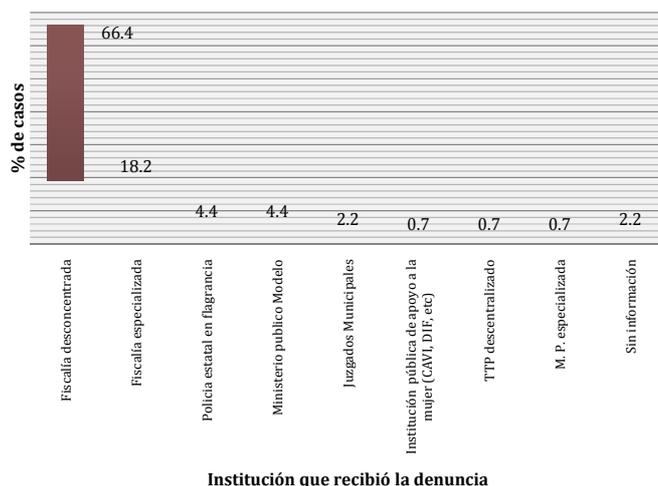
En el caso del DF y Jalisco se presentan en muchos casos dictámenes psicológicos que la acreditan, pero en la mayoría de dichos casos, la violencia psicológica viene acompañada de

violencia física, y ésta última es la que resulta más fácil de probar y por ende, de penalizar; y esto es lo que probablemente produce que las mujeres acudan a las instancias jurídicas hasta que se presenta un cuadro de violencia física.

6.4.3. Institución receptora

En cuanto a las instituciones receptoras de los casos, observamos que el 66% de los expedientes revisados fueron turnados por una fiscalía desconcentrada, el 18% por una fiscalía especializada, y el 4% por la policía estatal en flagrancia.

Instituciones receptoras



Fuente: Investigación aplicada sobre la eficacia de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y los límites y alcances del sistema Penal en tres entidades federativas del país, CAI, S.C, 2009

La institución receptora varía de estado a estado. Mientras que en el DF los 36 expedientes fueron turnados por una fiscalía desconcentrada, en el caso de Jalisco 23 fueron turnados por fiscalías desconcentradas, 16 por especializadas y 6 casos por la policía estatal en flagrancia. Y

en el caso del Estado de México, 32 fueron turnados por fiscalías desconcentradas, 9 por especializadas y 6 por la nueva figura de Ministerios públicos Modelo.

Tipos de instituciones receptoras (Número de casos)

INSTITUCIÓN RECEPTORA	DF	Jalisco	Edomex	Total
Fiscalía desconcentrada	36	23	32	91
Fiscalía especializada	0	16	9	25
Institución pública de apoyo a la mujer (CAVI, DIF, etc)	0	0	1	1
Policía estatal en flagrancia	0	6	0	6
Ministerio público Modelo	0	0	6	6
Juzgados Municipales	0	3	0	3
TTP descentralizado	0	0	1	1
M. P. especializada	0	0	1	1
Sin información	0	2	1	3
	36	50	51	137

Fuente: Investigación aplicada sobre la eficacia de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y los límites y alcances del sistema Penal en tres entidades federativas del país, CAI, S.C, 2009

Jalisco es el único estado de los 3 estados revisados, en los que la policía estatal puede turnar los casos cuando ocurren en flagrancia. Ya que su código de procedimientos penales estipula que se considera delito en flagrancia (además de los casos inmediatos) cuando:

art. 146. III. Después de cometido el delito, la víctima o cualquier persona que haya presenciado los hechos, señale al inculpado como responsable y se encuentre en su poder el objeto del delito, el instrumento con que se haya cometido o huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su intervención en la comisión del delito, siempre y cuando no hayan transcurrido más de setenta y dos horas contadas a partir de la comisión del ilícito.⁶

⁶ . Véase: Código de Procedimientos Penales del Estado de Jalisco

Y en el art. 93 del mismo código se autoriza la aprehensión de los responsables y la prisión preventiva. Estos señalamientos del código de procedimientos penales de Jalisco, permiten que la mujer acuda dentro de las 72 horas después de cometido el acto de violencia, y el presunto inculpaado pueda ser detenido y presentado por las autoridades policiales como detenido en flagrancia.

Si bien, estas especificaciones permiten que las mujeres tengan un margen temporal para acudir a presentar la denuncia y que haya una reacción inmediata por parte de las autoridades policiales, también fomenta el abuso de la ley y los excesos por parte de las autoridades policiales al proceder a la privación de la libertad de los inculpaados, aún cuando no se haya integrado de manera completa la averiguación previa.

6.4.4. Redes oficiales de apoyo a la mujer

La mayor parte de las mujeres no cuenta con asesoría por parte de una institución de apoyo a la mujer al momento de acudir a presentar la denuncia.



Fuente: Investigación aplicada sobre la eficacia de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y los límites y alcances del sistema Penal en tres entidades federativas del país, CAI, S.C, 2009

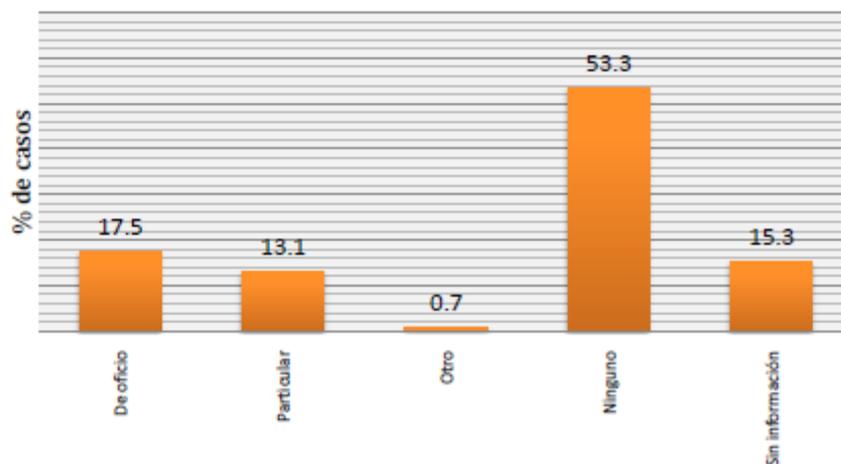
Únicamente en 13 de los 137 casos analizados, encontramos apoyo de alguna Institución de la mujer. En 8 casos del DF se presentó apoyo por parte de CAVI y en un caso del Centro de Atención a Víctimas del delito; en dos casos de Jalisco por parte de Prevención y apoyo a la mujer y en otro hubo apoyo por parte del DIF; y en un caso del Estado de México hubo intervención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El apoyo de las instancias no sólo repercute en el acceso de las mujeres a la atención inmediata, sino en la solicitud de medidas de protección para la víctima. En el 39% de los casos en los cuales intervino una instancia de apoyo a la mujer, se solicitaron medidas de protección; mientras que en los casos en que no hubo ninguna instancia, éstas medidas sólo se solicitan en el 21% de los casos.

En lo referente al apoyo de abogados como asesores de las víctimas, encontramos un comportamiento similar. Únicamente en 30% de los casos analizados se presenta apoyo por parte de abogados (ya sea de oficio o particulares). En la mayoría de los casos (53%) las víctimas llevan a cabo el proceso sin asesoría.

Asesoría a las Víctimas

Asesoría a las Víctimas



Fuente: Investigación aplicada sobre la eficacia de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y los límites y alcances del sistema Penal en tres entidades federativas del país, CAI, S.C, 2009.

En el caso de la presencia de abogados por Estado, encontramos que en el caso de Jalisco casi la mitad de las mujeres víctimas de violencia contaron con la asesoría de un abogado, ya sea de oficio o particular; en el caso del DF 36 % cuentan con dicha asesoría, y en el caso del Estado de México, nuevamente encontramos deficiencias, ya que el 72.5% de las mujeres carece de la asesoría jurídica de un abogado.

Asesoría de abogados a las Víctimas (% de casos por Estado)

Abogado	DF	Jalisco	Edomex	Total
De oficio	16.7	32.0	3.9	17.5
Particular	19.4	16.0	5.9	13.1
Otro	0.0	0.0	2.0	0.7
Ninguno	36.1	46.0	72.5	53.3
Sin información	27.8	6.0	15.7	15.3
Total	100	100	100	100

Fuente: Investigación aplicada sobre la eficacia de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y los límites y alcances del sistema Penal en tres entidades federativas del país, CAI, S.C, 2009.

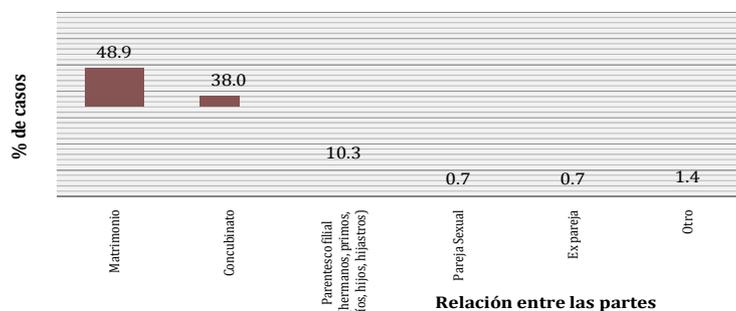
Al igual que las instituciones de apoyo a la mujer, la presencia de un abogado como asesor de las víctimas, no sólo refleja un apoyo durante el proceso, sino que se traduce en mayor solicitud de medidas de protección y mayor demanda de prestaciones civiles. Cuando la víctima contó con la asesoría de un abogado particular, en el 61% de los casos se demandó cuando menos una prestación civil; cuando contaban con la asesoría de un abogado de oficio, en el 38% de los casos se solicitaba cuando menos una prestación civil; mientras que, cuando la víctima acude sin abogado, únicamente en el 26% de los casos se demandan dichas prestaciones.

Esto refleja que con la asesoría adecuada, las mujeres podrían hacer un mejor uso de la ley. Sin embargo, a falta de acompañamiento de los abogados o asesores, las víctimas se encuentran en un estado de mayor vulnerabilidad, por lo que las víctimas quedan expuestas a presiones de todo tipo para que abandonen los procesos. Al no contar con asesoría y no solicitar las medidas

de protección, ni las prestaciones civiles a que tienen derecho, las implicaciones de las denuncias de violencia se ven en muchos casos limitadas. Ya que no surge como resultado de los juicios ningún tipo de seguridad o protección civil para la víctima.

6.4.5. Relación entre las partes

En el 49% de los casos analizados la víctima y el inculpado mantenían una relación de matrimonio, en el 38% de los casos vivían en concubinato y en el 10% de los casos existía algún parentesco filial de otro tipo. Jalisco es el estado donde en la mayor parte de los casos analizados se presentó una relación de matrimonio (66%) y sólo 32% de los casos relación de concubinato; en el DF se distribuye el 33% con relación de matrimonio y el 47% vive en concubinato; y en el caso del Estado de México, 43% mantienen relación de matrimonio y 37% de concubinato. Esto refleja no sólo los patrones socio-demográficos de los estados analizados, sino las diferencias culturales en cada uno de ellos.



Fuente: Investigación aplicada sobre la eficacia de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y los límites y alcances del sistema Penal en tres entidades federativas del país, CAI, S.C, 2009

En promedio la duración de las relaciones conyugales (matrimonio y concubinato) es de aproximadamente 11 años, lo cual refleja que la violencia es un fenómeno que suele presentarse

por periodos prolongados de tiempo, antes de que la víctima decida acudir a presentar una denuncia. La dependencia emocional y económica que se genera durante estos años es uno de los principales obstáculos que enfrentan las mujeres, para salir del “círculo de la violencia”.

Duración de la relación entre las partes (% de casos por tipo de relación)

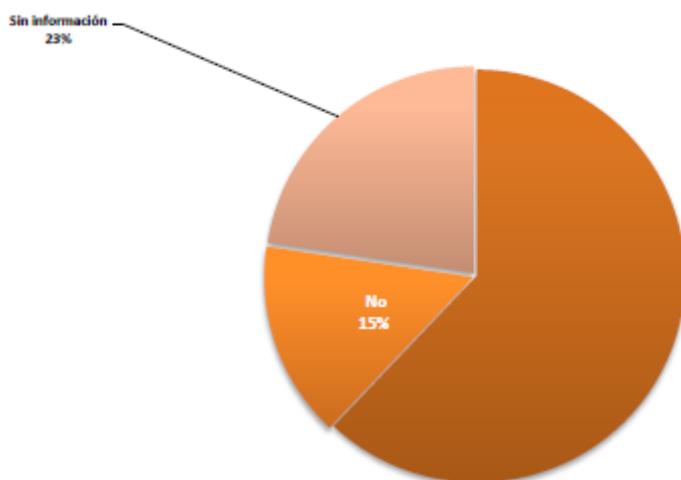
Relación	Menos de un año	De 1 a 5 años	De 5 a 10 años	De 10 a 15 años	De 15 años y más	Total
Matrimonio	1.9	19.2	17.3	15.4	46.2	100
Concubinato	7.9	42.1	18.4	15.8	15.8	100
Total	4.4	28.9	17.8	15.6	33.3	100

Fuente: Investigación aplicada sobre la eficacia de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y los límites y alcances del sistema Penal en tres entidades federativas del país, CAI, S.C., 2009.

Aquellos casos donde existe matrimonio, son su mayoría relaciones con una duración mayor a 15 años. Mientras que los concubinatos, son relaciones que van entre 1 y 5 años. Esto puede interpretarse de diversas formas. Una posible interpretación es que las mujeres una vez que establecen el vínculo jurídico, tienden a resistir por más tiempo la violencia intrafamiliar, probablemente por las implicaciones culturales que conlleva la separación o divorcio de dicho vínculo. Otra posible interpretación es que en el matrimonio, la violencia se presenta después de varios años de relación; mientras que en el concubinato, la violencia ocurre dentro de los primeros meses.

En el 62% de los casos analizados se había presentado algún indicio o acto de violencia, previo a la presentación de la denuncia. Esto se agrava en los casos donde existe un vínculo jurídico de matrimonio, ya que en estos casos la violencia se había presentado de forma previa en 7 de cada 10 de los casos analizados; mientras que en los casos de concubinato se había presentado en 6 de cada 10.

¿Antes de la presentación de la denuncia, se habían presentado indicios o actos de violencia?



Fuente: Investigación aplicada sobre la eficacia de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y los límites y alcances del sistema Penal en tres entidades federativas del país, CAI, S.C, 2009.

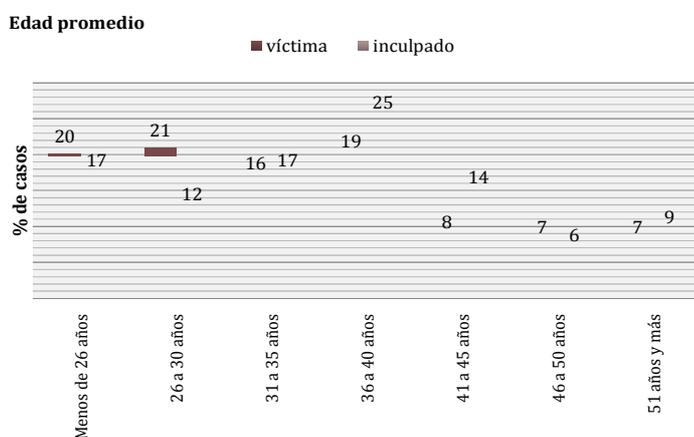
La relación legal de matrimonio parece ser una restricción para que las mujeres decidan utilizar la vía jurídica como recurso de atención de la violencia. En promedio la violencia se presenta en los primeros 5 años de relación; en relaciones conyugales de matrimonio el promedio aumenta a 6 años antes de acudir a presentar la denuncia; mientras que en el concubinato, la duración aproximada es de 3 años y medio.

6.5. Características sociodemográficas de las víctimas e inculpados en los expedientes analizados

6.5.1. Edad

En cuanto a las características demográficas asociadas con las partes encontramos que la edad promedio de las víctimas es de 34 años y la edad promedio de los inculpados es de 37 años. Llama la atención, la concentración de porcentajes más alto del fenómeno violento entre la

población joven, ya puesto de relieve en investigaciones que señalan que la violencia se inicia a edades tempranas, ya desde el noviazgo⁷.



Fuente: Investigación aplicada sobre la eficacia de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y los límites y alcances del sistema Penal en tres entidades federativas del país, CAI, S.C, 2009

6.5.2. Escolaridad

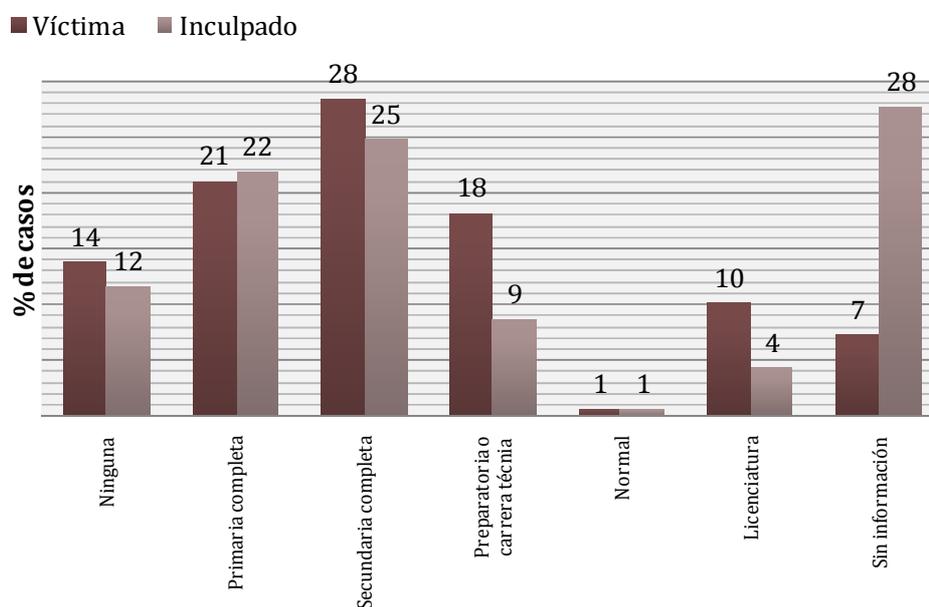
Como señalan investigaciones previas, la falta de educación está relacionada con el fenómeno de la violencia, no obstante, o constituye el factor determinante. El 63% de las víctimas de violencia tienen niveles educativos básicos (ninguno, primaria, secundaria). Sin embargo, es importante señalar que hay un 10% de víctimas y un 4% de inculpados que tienen educación de licenciatura. Lo cual sugiere que si bien la educación es uno de los factores más influyentes para reducir el fenómeno de la violencia, no siempre es una garantía de su reducción.

⁷. Véase: del Instituto Mexicano de la Juventud. La Encuesta Nacional de Juventud 2005 y la Encuesta sobre Violencia en el Noviazgo 2007.

La familia, al ser una organización social centrada en estructuras internas de poder, con fuertes componentes ideológicos y afectivos, reúne, como otras muchas instituciones sociales, las condiciones para la acumulación de acciones repetitivas y recurrentes en las relaciones establecidas entre sus miembros (Salles y Tuirán: 1998).

Es importante señalar la complejidad del análisis de las relaciones de pareja e intrafamiliares. Como señala Pozas, "se ha recreado el viejo mito que el idealismo alemán denominó la dialéctica del amo y el esclavo para querer caracterizar a la pareja moderna... en principio, soy muy reacio a pensar que los hombres imponen y que las mujeres subordinadas acatan de manera mecánica. Este tipo de relación no existe en ninguna forma de vínculo humano, en el extremo siempre hay resistencia a la dominación y en el caso de la pareja hombre-mujer, ambos forman parte de una visión y una organización cultural sustentada en valores y creencias que los ligan" (Pozas:1998).

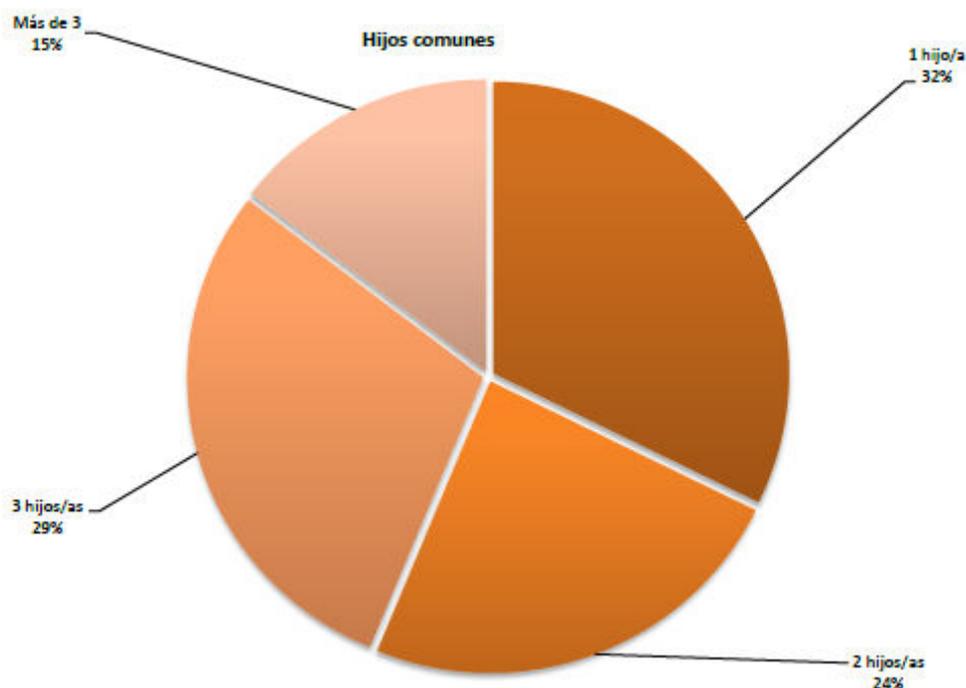
Escolaridad promedio



Fuente: Investigación aplicada sobre la eficacia de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y los límites y alcances del sistema Penal en tres entidades federativas del país, CAI, S.C, 2009.

6.5.3. Existencia de hijos en común

Existen evidencias de que las personas que padecen violencia intrafamiliar en su infancia, tienden a reproducir el fenómeno en su etapa adulta. Como prueba de que el fenómeno de la violencia se reproduce continuamente, en el presente estudio se confirma que el 17% de las mujeres que fueron sujeto de violencia intrafamiliar y el 31.4% de los agresores sufrieron o presenciaron maltrato familiar en su infancia.



Fuente: Investigación aplicada sobre la eficacia de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y los límites y alcances del sistema Penal en tres entidades federativas del país, CAI, S.C. 2009.

Además de la existencia de maltrato infantil durante su infancia, los agresores comparten otro tipo de características que permiten definir su perfil:

- 5 de cada 10 de los inculcados tiene algún problema de abuso en su consumo de alcohol u otro tipo de drogas, el 15% tiene antecedentes penales, el 29% actuó en consecuencia de celotipia y en el 12% de los casos analizados existía una relación extra-conyugal por parte del inculcado. Este perfil coincide con las caracterizaciones clásicas del hombre agresor, el

cual tiene una necesidad de ejercer control, manifiesta como único mecanismo de solución de conflictos a la violencia y vive bajo una ideología de control y dominación.

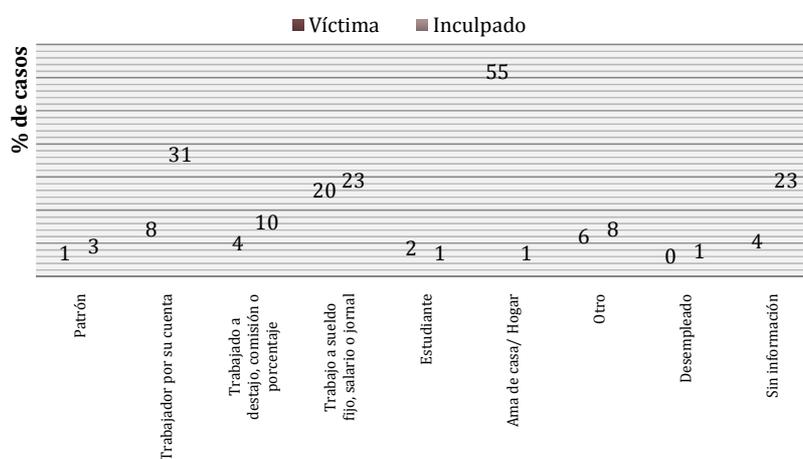
El maltrato infantil y la presencia de dichas características se presentan de manera conjunta. El 48% de quienes actuaron en consecuencia de celotipia, el 41% de los que consumen drogas o alcohol y el 44% de los agresores que tienen antecedentes penales, padecieron maltrato durante su infancia.

En promedio, las parejas que viven el fenómeno de la violencia tienen dos hijos. El trabajo de asesoría y terapia, por tanto no debiera concentrarse únicamente en las víctimas y los agresores, sino en los niños y niñas de dichas familias, que en los años subsecuentes tienen altas probabilidades de reproducir el problema de violencia en sus propias familias.

6.5.4. Ocupación y dependencia económica

La ocupación principal de las mujeres víctimas de violencia es el hogar (55%). Esta característica es un indicador de la dependencia económica existente por parte de las víctimas. La mayor parte de las mujeres que aquí se analizan, son dependientes económicas totales de sus parejas o familiares, generando una relación donde la violencia se justifica en aras de la “seguridad” económica.

Distribución de casos, según la ocupación



Fuente: Investigación aplicada sobre la eficacia de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y los límites y alcances del sistema Penal en tres entidades federativas del país, CAI, S.C. 2009.

La dependencia económica genera en las mujeres una sensación de inseguridad que las hace tolerar los más grandes abusos. Incluso después de presentada la denuncia, tienden a retractarse al momento de evaluar su situación económica. En cuanto a la ocupación de los inculpados la mayor parte de ellos, son trabajadores por cuenta propia o asalariados. En muchos casos con niveles bajos de ingreso. Aunque no como regla general, este estudio confirma que el fenómeno de la violencia se presenta de forma recurrente en los sectores con menores recursos.

6.6. Debido proceso

El debido proceso es el principio jurídico bajo el cual se asegura que toda persona tiene derecho a que las sentencias judiciales que se ejecuten hacia su persona estén basadas en un proceso previo, tramitado con toda legalidad por un juez, para asegurar un resultado justo y equitativo del

mismo. Al ser un concepto tan amplio, existen diferentes indicadores que nos permiten medir, si en los casos analizados se respetó dicho principio jurídico o no.



Fuente: Investigación aplicada sobre la eficacia de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y los límites y alcances del sistema Penal en tres entidades federativas del país, CAI, S.C. 2009.

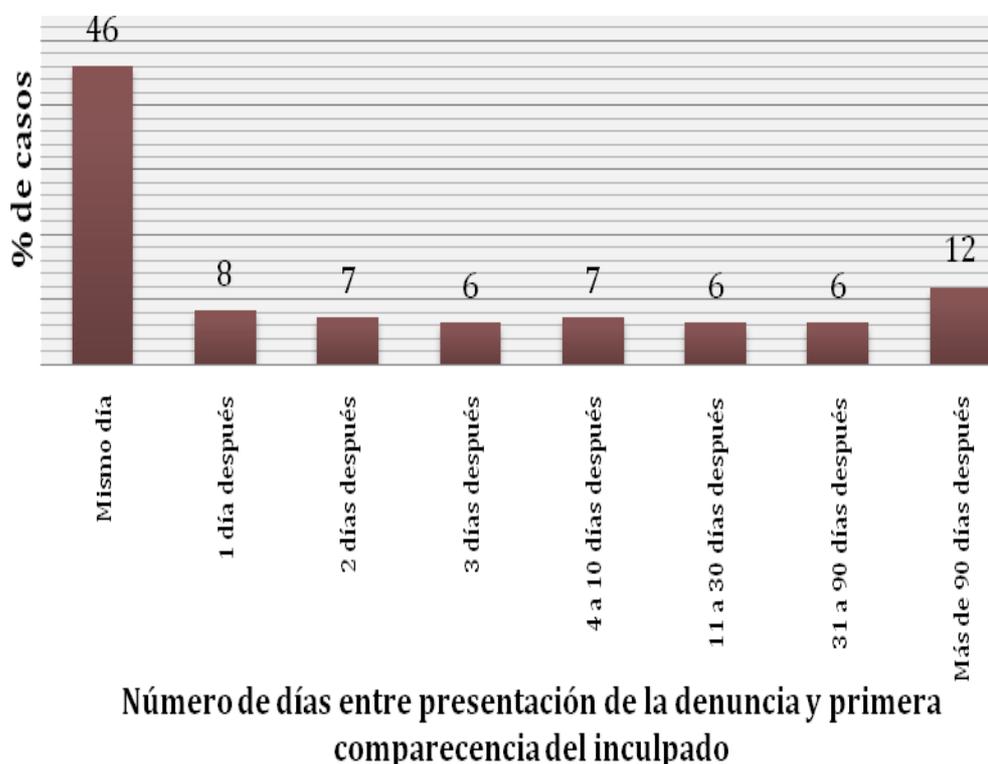
El 7% de los expedientes revisados estaba en fase inicial, el 47% en proceso, el 37% eran expedientes terminados y el 9% no fue posible definirlo. La mayor parte de los expedientes terminados pertenecen al Distrito Federal (el 56% de los expedientes revisados en DF estaban en la etapa de sentencia o ejecución de la misma, y 19% en sobreseimiento; el restante estaban en otra etapa procesal), ya que fueron los expedientes a los que se dio acceso. En el caso de Estado de México el 55% estaba en la etapa de consignación (auto-radicación) y en el caso de Jalisco estaban distribuidos en diferentes etapas del proceso (22% consignación, 20% etapa probatoria, 16% sentencia, 20% ejecución de sentencia).

6.6.1. Comparecencia del inculgado

Del total de expedientes revisados, en promedio el inculgado comparece por primera vez 38 días después de presentada la denuncia. Los promedios varían a nivel estatal: en el Distrito Federal el promedio son 12 días, en Jalisco 32 días y en el Estado de México 83 días. En el 46% de los expedientes revisados, el inculgado comparece el mismo día en que se presenta la denuncia, en 8% al día siguiente, el 20% entre dos y 10 días después, el 12% entre 11 y 90 días después y el restante 12% comparece después de más de 90 días de presentada la denuncia. De los 13

casos documentados en que hubo la intervención de una institución de apoyo a la mujer, en 10 de ellos el inculpado compareció el mismo día en que se presentó la denuncia.

Comparecencia del inculpado por vez primera. No. de días



Fuente: Investigación aplicada sobre la eficacia de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y los límites y alcances del sistema Penal en tres entidades federativas del país, CAI, S.C. 2009.

Al analizar la información por Estado observamos que el DF presenta mayores niveles de eficacia en cuanto a la comparecencia del inculpado, una vez presentada la denuncia. En 8 de cada 10 casos donde el inculpado comparece, éste lo hace el mismo día de presentada la denuncia. En Jalisco esto ocurre en 4 de cada 10 casos y en 3 de cada 10 se presenta en los siguientes dos días; en el Estado de México, esta frecuencia se reduce y en menos de 1 de cada 10 casos el inculpado se presenta el mismo día.

Comparecencia del inculpado por vez primera, según entidad federativa (% por estado)

Tiempo	DF	Jalisco	Edomex	Total
--------	----	---------	--------	-------

Mismo día	82	42	7	46
1 día después	0	15	7	8
2 días después	0	15	4	7
3 días después	0	8	11	6
4 a 10 días después	0	2	26	7
11 a 30 días después	6	4	11	6
31 a 90 días después	9	2	11	6
Más de 90 días después	3	13	22	12

Fuente: Investigación aplicada sobre la eficacia de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y los límites y alcances del sistema Penal en tres entidades federativas del país, CAI, S.C. 2009.

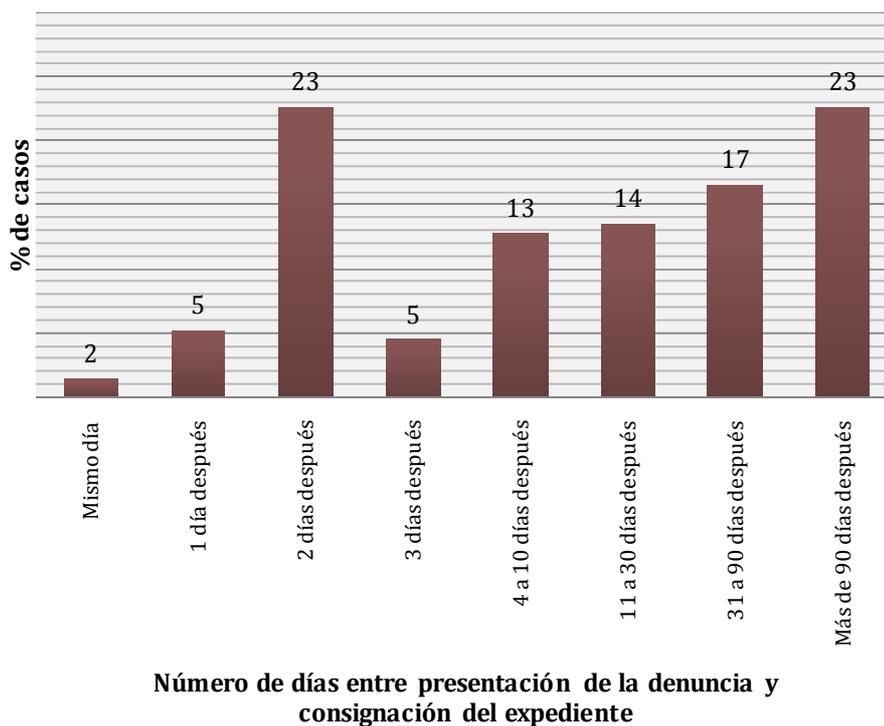
En cuanto a la ineficacia de las autoridades judiciales para llamar a comparecer, se documentaron 28 casos donde el inculpado nunca se presentó a comparecer, de los cuales 24 pertenecen al Estado de México (el 50% de los expedientes revisados), 2 al DF y 2 a Jalisco.

Si bien, los datos hasta ahora presentados sugieren que hay una deficiente aplicación de la ley en el Estado de México en comparación con los otros dos estados, es importante recordar que en el Estado de México se realizó revisión de Expedientes en Juzgados Orales, de cuantía menor y pertenecientes a Municipios pequeños; mientras que en el caso del DF y Jalisco, la revisión de expedientes se realizó en zonas urbanas, con altos niveles de población y en Juzgados Penales de primera instancia. Por lo que hacer conclusiones a nivel estatal, sería no sólo inadecuado metodológicamente, sino incorrecto.

6.6.2. *Consignación*

En promedio los casos tardan aproximadamente 2 meses en consignarse. Pero de la misma forma que en el proceso de comparecencia, encontramos diferencias significativas a nivel estatal.

Tiempo de consignación



Fuente: Investigación aplicada sobre la eficacia de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y los límites y alcances del sistema Penal en tres entidades federativas del país, CAI, S.C. 2009.

En el caso del DF la mayor parte de los casos se consignan 2 días después (46%), en el caso de Jalisco encontramos variaciones entre los dos y los 30 días y en el caso del Estado de México, el 34% de los casos se consigna entre 30 y 90 días después de presentada la denuncia y el 28% más de 3 meses después.

Tiempo de consignación, según entidad federativa

Tiempo	DF	Jalisco	Edomex	Total
Mismo día	0	4		2
1 día después	9	4	4	5
2 días después	46	26	4	23

3 días después	9	4	2	5
4 a 10 días después	3	19	14	13
11 a 30 días después	11	15	14	14
31 a 90 días después	6	6	34	17
Más de 90 días después	17	21	28	23

Fuente: Investigación aplicada sobre la eficacia de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y los límites y alcances del sistema Penal en tres entidades federativas del país, CAI, S.C. 2009.

6.7. Medios de prueba

En lo que refiere a la recolección de pruebas, del análisis de los datos se puede concluir que en el 93% de los casos se presentaron como pruebas dictámenes periciales para conocer de hechos; en el 69% para conocer de circunstancias y sólo en el 30% para conocer de objetos. Siendo Jalisco el Estado donde se presentan en mayor medida dictámenes para conocer de circunstancias (94% de los expedientes revisados).

Respecto a los dictámenes periciales en psicología, éstos se presentan en la mitad de los expedientes analizados; siendo el Distrito Federal la entidad donde más se utiliza dicha prueba. En 94% de los expedientes analizados en DF se presenta algún dictamen pericial en psicología, en Jalisco en el 62% y en el Estado de México, sólo en el 10%.

Asimismo se presentan como medios de prueba en 9 de cada 10 casos revisados inspección ministerial y judicial, en 8 de cada 10 documentos públicos y privados, en 7 de cada 10 confesiones, y en 1 de cada 10 careos y pruebas materiales como armas.

De la totalidad de casos llevados a juicio en la mitad se presentan declaraciones de testigos como medios de prueba. Y nuevamente es el Distrito Federal la entidad que ocupa en mayor grado dicho medio de prueba (83% de los casos); mientras que en Jalisco se presenta en el 56% de los casos, y en el Estado de México, esto sólo ocurre en el 20% de los expedientes analizados.

Estos resultados sugieren que existe en el caso del Estado de México una deficiente recolección de pruebas, lo cual probablemente incrementan los niveles de retractación de las mujeres a presentar denuncias. Sin embargo, una excesiva recolección de pruebas, tampoco es el mecanismo más eficiente en términos de procedimientos penales, ya que la mayor parte de los delitos de violencia intrafamiliar son cometidos en condiciones en las cuales la víctima no cuenta con testigos o tiene relaciones de dependencia económica o afectiva con el inculpado, limitando sus posibilidades de acreditar las pruebas.

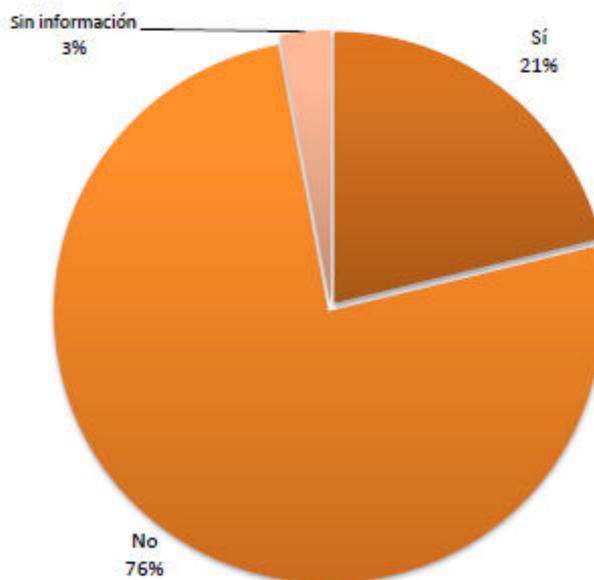
En el sistema de justicia mexicano se sigue dando mucha importancia a la existencia de informes periciales, tanto médicos como psicológicos. Los cuales se realizan fundamentalmente en horarios de oficina, en turnos limitados, con falta de infraestructura, y en algunos casos no cuentan con la capacitación necesaria para trabajar los casos de violencia intrafamiliar, que por su naturaleza son distintos al resto.

Asimismo, la “acreditación del cuerpo del delito” sigue estando restringida, por lo menos en el DF y el Estado de México, a la realización de un sinnúmero de peritajes; no obstante, exista la evidencia por observación directa de la violencia. Es necesario cuestionar el uso es indispensable y automático en todos los casos de todos los medios de prueba. Ya que en muchas ocasiones se privilegia la mayor aptitud de la prueba para que un delito sea ganado, más que la gravedad de la violencia que se presenta.

6.8. Medidas de protección

Uno de los aspectos centrales de la Ley de Acceso fue la implementación de medidas cautelares para protección inmediata de las víctimas. Dichas medidas se clasificaron en tres grupos: las de emergencia, las preventivas y las civiles. En teoría el criterio para conceder estas medidas es la protección inmediata de la seguridad de la víctima; sin embargo, las medidas prácticamente no se solicitan.

Se solicitó alguna medida de protección



Fuente: Investigación aplicada sobre la eficacia de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y los límites y alcances del sistema Penal en tres entidades federativas del país, CAI, S.C. 2009.

A partir del análisis de los datos se observa que en 76% de los casos analizados no se solicitó ninguna medida cautelar y como consecuencia no se aplicó. En Jalisco fue solicitada en el 48% de los expedientes analizados en el Municipio de Guadalajara, en el DF en el 14% de los casos y en el Estado de México, en ninguno.

Solicitud de medidas de protección según entidad federativa (%)

¿Se solicitó alguna medida de protección?	DF	Jalisco	Edomex	Total
Sí	14%	48%	0%	21%
No	81%	52%	96%	76%
Sin información	6%	0%	4%	3%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Investigación aplicada sobre la eficacia de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y los límites y alcances del sistema Penal en tres entidades federativas del país, CAI, S.C. 2009.

Al analizar esta información de acuerdo al número de casos, en 108 de ellos no se solicitó ninguna medida de protección. De los 29 casos donde sí se solicitó cuando menos una medida de protección, en 23 se solicitó sólo una medida (18 en Jalisco y 5 en DF), en 2 casos se solicitaron 2 medidas, en 3 casos 3 medidas y en 1 caso se solicitaron 4 medidas de protección (todas ellas en Jalisco).

Solicitud de medidas de protección, según número de casos

Número de medidas precautorias solicitadas	DF	Jalisco	Edomex	Total casos
Ninguna	31	26	51	108
Una medida	5	18	0	23
Dos medidas	0	2	0	2
Tres medidas	0	3	0	3
Cuatro medidas	0	1	0	1
Total de casos	36	50	51	137

Fuente: Investigación aplicada sobre la eficacia de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y los límites y alcances del sistema Penal en tres entidades federativas del país, CAI, S.C. 2009.

De las 40 medidas precautorias que se requirieron, la más solicitada fue *la medida preventiva* de auxilio policiaco de reacción inmediata (14 casos), en segundo lugar las *medidas de emergencia*: de apercibimiento de no molestar a la víctima (10) y desocupación del agresor del domicilio conyugal (10) ; en tercer lugar, *la medida de emergencia* que prohíbe al probable responsable acercarse al domicilio de la víctima (5); y en un caso *la medida civil* que suspende temporalmente al agresor del régimen de visitas y convivencia con sus descendientes.

Medidas cautelares más solicitadas, por entidad federativa (número de casos)

Medida cautelar	DF	Jalisco	Total casos
Auxilio policiaco de reacción inmediata		14	14
Desocupación del agresor del domicilio conyugal		10	10
Apercibimiento de no molestar a la víctima	5	5	10
Prohibición del probable responsable de acercarse al domicilio de la víctima		5	5
Suspensión temporal al agresor del régimen de visitas y convivencia con sus descendientes		1	1

Fuente: Investigación aplicada sobre la eficacia de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y los límites y alcances del sistema Penal en tres entidades federativas del país, CAI, S.C. 2009.

6.8.2. *Auxilio policial de reacción inmediata*

De los 14 casos en que se solicitaron la medida de protección de auxilio policial de reacción inmediata (todos ellos en Jalisco), 6 ocasiones fueron solicitadas por el MP y 8 por un juez. En 13 casos se cita el Código Penal de Jalisco como el fundamento legal para solicitar dicha medida. El auxilio se otorgó en 13 de los 14 casos solicitados.

En 9 casos la medida se solicitó el mismo día de presentada la denuncia y en los restantes se solicitó dentro de los siguientes dos días. Y la medida fue otorgada en todos los casos por el MP, el mismo día en que se solicitó.

6.8.2. *Desocupación del agresor del domicilio conyugal*

De los 10 expedientes en que solicitan la medida de desocupación del agresor del domicilio conyugal (todas ellas en Jalisco), todas fueron solicitadas por el MP. En 8 de ellas se fundamenta la solicitud en el Código de Procedimientos Penales del Estado de Jalisco, en una en el Código Penal y en otra no hay información. En 5 casos la medida se solicitó el mismo día

de la denuncia, y en los restantes en los primeros diez días después de presentada. La medida se otorgó en 8 casos por el mismo Ministerio Público, el mismo día en que fue solicitada.

6.8.3. Apercibimiento de no molestar a la víctima

De los 10 expedientes en que se solicita el apercibimiento de no molestar a la víctima. Encontramos que en 8 casos son solicitadas por el MP, en 1 caso del DF por una institución de apoyo a la mujer y en otro caso no hay información. Tanto en las solicitadas en el DF como en Jalisco, las medidas encuentran su fundamento legal en el Código de Procedimientos Penales Local. Las medidas fueron otorgadas en 8 casos, se negó en 1 caso en el DF y en otro no se especifica.

En cuanto a la autoridad que otorga la medida de apercibimiento encontramos una diferencia importante, en los 5 casos del estado de Jalisco, las medidas fueron otorgadas por el propio MP; mientras que en el caso del DF, las medidas son otorgadas por el Juez. Sería recomendable que hubiera una modificación al código de procedimientos penales del DF; que dejará claro que el MP es competente para otorgar dichas medidas y no es necesario que sea el Juez quien las otorgue. Las medida de apercibimiento se solicita entre uno y tres días después de presentada la denuncia en ambas entidades. En un caso en Jalisco se solicita once días después y en un caso del DF veintidós días después de la denuncia y en otro caso se solicitó 7 meses después de iniciada la denuncia.

Si bien estos datos no son representativos del universo total de casos de violencia, si nos permiten captar ciertos comportamientos. El más relevante, es que las medidas de protección no se solicitan en la mayor parte de los casos, siendo el Estado de México el caso más grave, seguido por DF y en tercer lugar Jalisco.

En diversas entrevistas realizadas al inicio de la investigación con funcionarios del DF, nos indicaron que hay falta de claridad respecto a la competencia que tienen los ministerios públicos para otorgar las medidas de protección, lo cual suele alentar el proceso de otorgamiento de las mismas. Aunque los jueces nos aclararon, que una vez que el MP se las solicita ellos las otorgan de manera inmediata. Bastaría con otorgar competencia clara al MP para hacer más eficiente dicho proceso.

En el caso de prohibición del probable responsable de acercarse al domicilio de la víctima y la suspensión temporal de régimen de visitas, en todos los casos se solicita por el MP (salvo en la suspensión temporal que es solicitado por el Juez), la medida se solicita el mismo día de presentada la denuncia, y se otorga ese mismo día o al día siguiente por el Ministerio Público.

6.8.4. El rol del acompañamiento de la víctima en la aplicación de medidas de protección

La presencia de instituciones de apoyo de la mujer y el hecho de que la mujer no sea ama de casa, son otras variables que inciden de forma positiva en la solicitud de medidas de protección. Cuando alguna institución de la mujer interviene, las medidas de protección se solicitan en el 39% de los casos, mientras que cuando no interviene, se solicitan sólo en el 21% de los casos. Esto confirma que la presencia y asesoría de las instituciones de apoyo coadyuvan a que las mujeres se informen y soliciten dichas medidas.

En el análisis de la información, también observamos que cuando la mujer no es ama de casa, las medidas de protección se solicitan en el 29.5% de los casos, mientras que cuando la mujer es ama de casa se solicitan sólo en el 14.5%; lo cual puede estar relacionado con la dependencia económica que generan las mujeres que se dedican al hogar y su temor de separarse de sus parejas, como resultado de las medidas de protección, y quedar en indefensión económica.

Si bien se reconoce el incremento sustancial en el interés que se manifiesta en la nueva ley para procurar el bienestar de la víctima, las medidas existentes se conocen poco y por tanto en la mayor parte de los casos no se solicitan poco. Las medidas de protección más recurrentes son aquellas que no tienen un impacto directo en la seguridad de la víctima, ya que únicamente consisten en dar auxilio policial en caso de que la víctima lo requiera, y en el apercibimiento que se hace al agresor para no molestar a la mujer víctima de violencia.

Sin embargo, las medidas que serían más útiles en garantizar la seguridad de la víctima como la desocupación del domicilio o la prohibición de acercarse, son medidas que casi nunca se solicitan. También es importante aclarar, que la ley estipula que las medidas de protección se aplican sólo dentro de las 72 horas siguientes de cometido el delito, temporalidad que no permite la garantía de seguridad que la víctima requiere.

Aunado a esto los servicios alternos de atención aún son limitados, de escasa cobertura territorial y con poca disponibilidad de recursos. No se documenta la existencia de albergues que garanticen seguridad a la mujer, ni políticas de independencia económica para ellas. El sistema carece de alternativas de protección concretas para quienes padecen esta violencia. Y es claro, por el análisis de los datos, que la gran mayoría de las mujeres, no reciben ninguna seguridad al momento de presentar su denuncia, incluso arriesgando sus vidas, ante la posibilidad de que el agresor reitere en su conducta.

6.9. Redes sociales de apoyo

Si bien las medidas de protección no ofrecen una garantía de seguridad para las mujeres que deciden acudir a presentar una denuncia; la investigación nos muestra que las mujeres cuentan con redes sociales de apoyo que les ofrecen respaldo y cierta certidumbre económica y emocional durante el proceso.

Las víctimas abandonaron el domicilio conyugal en el 14.6% de los casos, mientras que el inculpado lo hace en el 45.3%. Cuando la víctima abandona el domicilio, su principal red de apoyo son sus familiares, quienes las reciben el 67% de las ocasiones. Sólo 1 de cada 10 mujeres que abandona el domicilio después de un acto de violencia, se va a vivir a una casa independiente, lo que refleja la dependencia económica de la que son sujetos, sobre todo cuando las víctimas están dedicadas al hogar. Mientras que 7 de cada 10 amas de casa acude a vivir con sus familiares, sólo 5 de cada 10 de las mujeres que tienen otra ocupación acuden con su familia, las demás recurren a otro tipo de redes como amistades o deciden vivir solas.

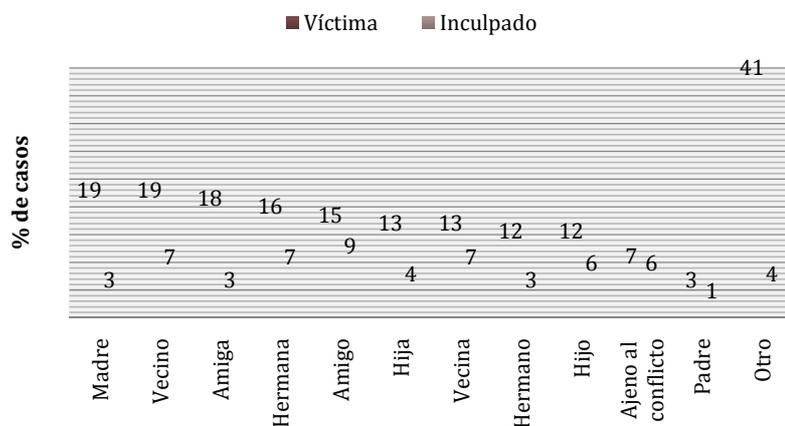
¿Cómo resultado de los actos de violencia, alguna de las partes abandonó el domicilio conyugal?



Fuente: Investigación aplicada sobre la eficacia de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y los límites y alcances del sistema Penal en tres entidades federativas del país, CAI, S.C. 2009.

Estas redes también se manifiestan en el desarrollo del proceso judicial. Del total de casos donde se presentaron como pruebas declaraciones de testigos: las mujeres presentan como principal testigo a su madre (19%), vecinos, amigas y hermanas y en un alto porcentaje a la autoridad policial; mientras que los hombres presentan como principales testigos a amigos y vecinos, y sólo en el 3% de los casos presentan como testigo a su madre (3%).

Tipos de testigos presentados



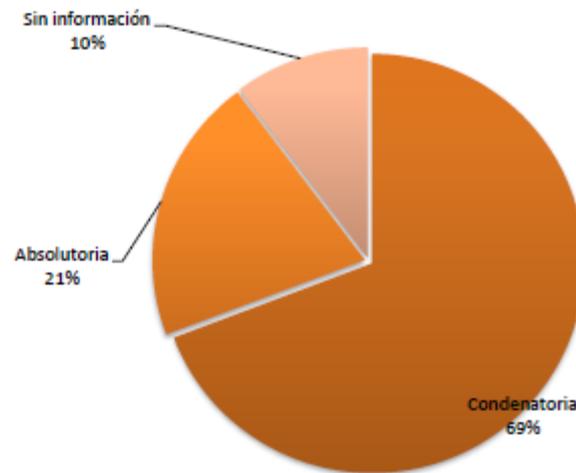
Fuente: Investigación aplicada sobre la eficacia de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y los límites y alcances del sistema Penal en tres entidades federativas del país, CAI, S.C. 2009.

Esto también es un reflejo de los patrones culturales que definen la violencia intrafamiliar; las mujeres cuentan con redes sociales de apoyo, particularmente la familia (madre, hermanos, hijos), alternas a las redes oficiales; mientras que los agresores suelen recurrir a redes de amistades. También resulta significativo que la figura paterna no aparezca de manera significativa como testigo ni de víctimas ni de inculpados, lo cual es un indicador de los problemas que conlleva para las figuras masculinas el fenómeno de la violencia intrafamiliar.

6.9.1. Sentencia

De los casos analizados, 39 contaban ya con una sentencia, 20 casos en el DF, 15 en Jalisco y 4 en Estado de México. En 7 de cada 10 casos la sentencia final fue condenatoria (a favor de la víctima) y en 2 de cada 10 absolutoria (a favor del inculpado).

La sentencia final es condenatoria o absolutoria



Fuente: Investigación aplicada sobre la eficacia de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y los límites y alcances del sistema Penal en tres entidades federativas del país, CAI, S.C. 2009.

De los 26 casos en que hubo una sentencia condenatoria a favor de la víctima, en el 92.3% (24 casos) se pronunció una pena privativa de la libertad. La mayor parte de las penas privativas de la libertad van de 6 meses a un año (45%).

Tipo de penas impuestas

TIEMPO	Porcentajes
Menos de 6 meses	8.3
De 6 a menos de 12 meses	45.8
De 12 a menos de 24 meses	20.8
De 24 a menos de 48 meses	12.5
48 meses y más	12.5

Fuente: Investigación aplicada sobre la eficacia de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y los límites y alcances del sistema Penal en tres entidades federativas del país, CAI, S.C. 2009.

Al analizar los resultados de las sentencias a nivel estatal, observamos que en el DF en el 90% de los casos analizados con sentencia, el fallo es a favor de la víctima; mientras que en Jalisco

esto sólo ocurre en el 53% de los casos con sentencia. De los 4 casos analizados en Estado de México, ninguno contó con una sentencia a favor de la víctima.

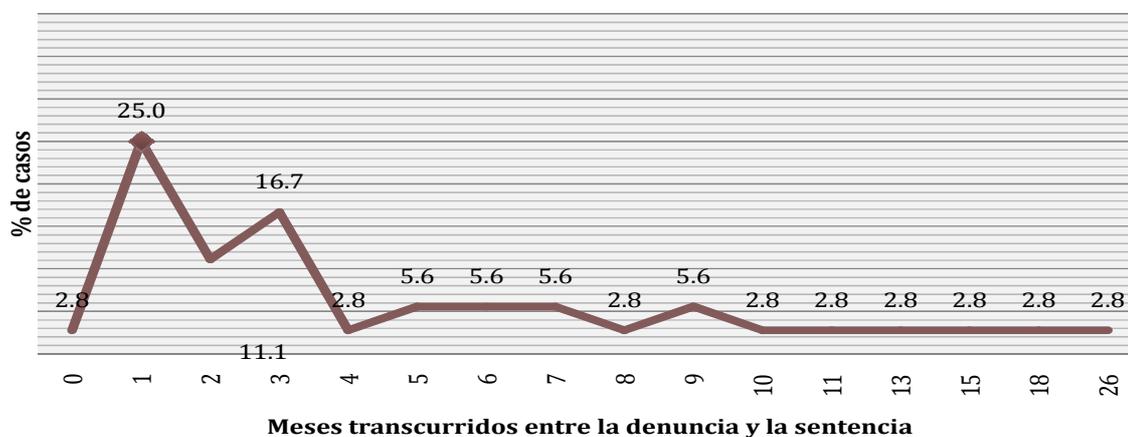
Sentencias de acuerdo a la entidad federativa

Estado	%	A favor de			Es improcedente	Sin información	Total
		A favor del Víctima	A favor del Inculpado	ninguna de las partes			
DF	Casos	18	2	0	0	0	20
	%	90%	10%	0%	0%	0%	100%
Jalisco	Casos	8	4	0	0	3	15
	%	53%	27%	0%	0%	20%	100%
Edomex	Casos	0	2	1	1	0	4
	%	0%	50%	25%	25%	0%	100%
Total	Casos	26	8	1	1	3	39
	%	67%	21%	3%	3%	8%	100%

Fuente: Investigación aplicada sobre la eficacia de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y los límites y alcances del sistema Penal en tres entidades federativas del país, CAI, S.C. 2009.

En promedio, el tiempo transcurrido entre la denuncia y la sentencia es de 5 meses. En el 25% de los casos con sentencia, se resuelve en un mes; en el 11% en dos meses y en el 16% en tres meses.

Tiempo transcurrido entre la denuncia y la sentencia



Fuente: Investigación aplicada sobre la eficacia de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y los límites y alcances del sistema Penal en tres entidades federativas del país, CAI, S.C. 2009.

El tiempo de respuesta también varía a nivel estatal. De los 20 casos con sentencia analizados en el DF, 15 casos se resolvieron en menos de 3 meses. En el caso de Jalisco, los juicios suelen tener una duración mayor, el 50% de los casos con sentencia tardaron más de 9 meses en resolverse. En el Estado de México, encontramos mayor dispersión en cuanto al tiempo que conlleva el juicio, pero únicamente contamos con información de 4 casos, por lo que no es posible extraer conclusiones.

Duración promedio de los juicios

Tiempo	DF	Jalisco	Edomex	Total casos
Menos de 1 mes		1		1
1 mes	7	2		9
2 meses	3		1	4
3 meses	5		1	6
4 meses	1			1

5 meses	1	1		2
6 meses		2		2
7 meses	1		1	2
8 meses	1			1
9 meses		2		2
10 meses	1			1
11 meses		1		1
13 meses		1		1
15 meses		1		1
18 meses		1		1
26 meses			1	1
Total casos	20	12	4	36

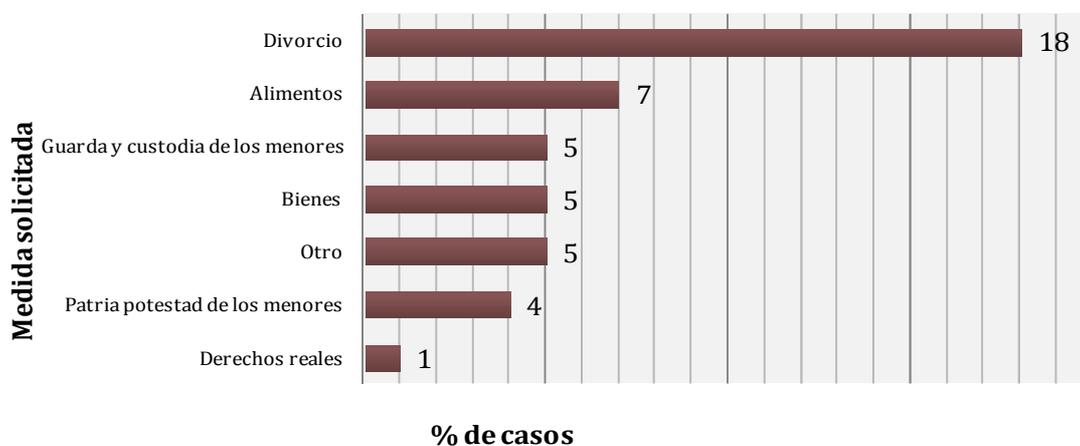
Fuente: Investigación aplicada sobre la eficacia de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y los límites y alcances del sistema Penal en tres entidades federativas del país, CAI, S.C. 2009.

Si bien los resultados iniciales sugieren que Jalisco es el Estado donde se aplica con mayor efectividad la Ley de Acceso, la duración de los juicios en el estado es larga; lo cual puede, en muchos casos contribuir al desistimiento de la víctima para continuar con el mismo. La duración de los juicios es también un indicador del debido proceso y su lentitud un indicador de que éste no se está garantizando.

Otro indicador del debido proceso son los medios de impugnación. En total, se presentaron 25 medios de impugnación en todos los expedientes revisados: 19 apelaciones, 3 revocaciones, 2 amparos indirectos y 1 amparo directo.

De las 19 apelaciones, 10 se presentaron en casos del Distrito Federal, 5 en Jalisco y 4 en el Estado de México. Los medios de impugnación también se presentan en mayor medida, cuando existe un abogado particular de por medio. La presencia de un abogado también incrementa la demanda de prestaciones civiles. Del total de casos, en el 18% de los casos se presenta solicitud de divorcio (sólo aplica para aquellos que mantenían una relación de matrimonio), en el 7% alimentos, en el 5% guarda y custodia de los menores, bienes y en el 4% patria potestad de los menores.

Medidas solicitadas



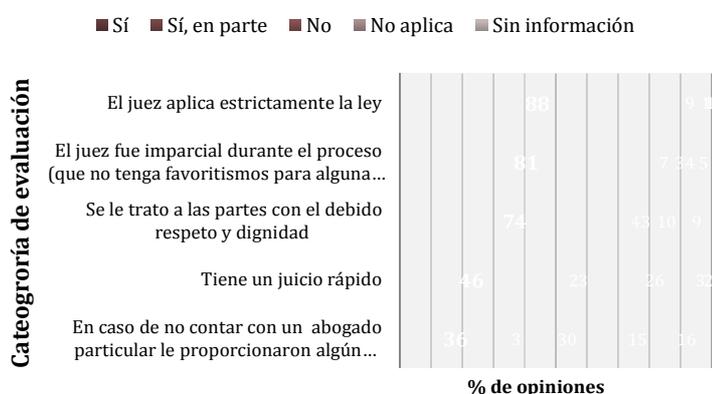
Fuente: Investigación aplicada sobre la eficacia de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y los límites y alcances del sistema Penal en tres entidades federativas del país, CAI, S.C. 2009.

En el caso de la solicitud de divorcio, en el 52% de los casos la víctima contaba con el apoyo de un abogado (oficio o particular) y la mayor parte de solicitudes de divorcio (80%) se presentan en casos radicados en Jalisco.

6.9.2. Percepciones de los abogados

Finalmente, se evaluó la percepción de los abogados que capturaron los juicios. Si bien éste no es un indicador objetivo o basado en datos duros, nos permite dibujar, mediante las percepciones generales de los abogados que analizaron el total de expedientes, las características de los juicios penales aquí analizados.

Percepciones de los abogados



Fuente: Investigación aplicada sobre la eficacia de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y los límites y alcances del sistema Penal en tres entidades federativas del país, CAI, S.C. 2009.

La gran mayoría de los abogados coinciden en que los Jueces aplican estrictamente la ley y fueron imparciales durante el proceso. Los jueces, a percepción de los abogados, están cumpliendo con su labor y con estricto apego a las normas que los rigen. Sin embargo, en tanto las leyes locales no sean claras y uniformes, la posibilidad de tener juicios del mismo nivel de eficiencia en cada Estado será tarea imposible.

Las características **peor evaluadas** fueron el *otorgamiento de abogados no privados* para las víctimas y la *duración de los juicios*, que, como ya se mencionó anteriormente, es uno de los principales obstáculos a combatir, cuando se trabaja el problema de violencia.

6.10. Principales conclusiones y retos para la eliminación de la violencia contra la mujer

Como lo confirman los datos disponibles en las tres entidades sujetos de estudio, las denuncias recibidas por el sistema judicial representan tan sólo una pequeña parte del universo total de la violencia que se ejerce a diario contra las mujeres en nuestro país. Si bien reconocemos, las limitaciones de este estudio respecto a la población total sujeta a violencia; a partir de la investigación aplicada y los resultados de la revisión de expedientes, es posible recuperar algunos de los principales retos que enfrentan las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar para acceder a la justicia en México y obtener ciertas conclusiones en cuanto a la eficacia y aplicación de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

6.10.1. Existencia de varias puertas de entrada para las víctimas de violencia

Una primera conclusión es que en el caso Mexicano, las víctimas de violencia no tienen una única puerta de entrada o contacto con el sistema de justicia. Al ser un sistema “multipuertas” ellas tienen la posibilidad de presentar denuncias en diferentes oficinas (PGR, PGJ locales, CAVIS, juzgados de paz, delegaciones policiales, etc.). El problema es que al ser atendidas por varias instancias, no hay una política común de recepción de casos y no existen protocolos o procedimientos comunes para la recepción de las denuncias, lo que hace que las víctimas sean tratadas sin considerar las particularidades del delito e incluso, en varias ocasiones, incurriendo durante el proceso en contradicciones o se duplicación de funciones (Por ejemplo, en el caso de las abogadas víctimas y CAVI en el Distrito Federal).

6.10.2. Deficiencias en la información y subregistro estadístico

Esta falta de uniformidad, es también la razón por la que los sistemas de registro de estadísticas son ineficientes. Ya que cada Estado registra en conformidad con sus tipos penales y sus propias clasificaciones de los delitos. En las entidades analizadas en esta investigación se observó que si bien el Estado de México clasifica todos sus delitos por sexo, no existe una clasificación específica para el tipo penal de violencia intrafamiliar (de hecho la mayor parte de los expedientes se consignan por lesiones y no por violencia); en el caso del DF y Jalisco encontramos el fenómeno contrario, si bien los casos se clasifican por el tipo penal: violencia intrafamiliar, no es posible identificar la naturaleza de los delitos de lesiones u homicidios, ya que estos son turnados y clasificados a otras fiscalías.

La producción de indicadores, por tanto, está afectada por la falta de homogeneidad de los códigos penales, los cuales presentan diferencias importantes. Al no contar con mediciones precisas, el trabajo para combatir la violencia sigue siendo un trabajo incierto, ya que no se cuenta con indicadores confiables para medir la frecuencia, las causas de la violencia y los avances o retrocesos en la materia; dificultando, en consecuencia, la evaluación sobre la eficacia de las medidas y leyes para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer.

Es necesario implementar mecanismos de registro estadístico que uniformen la información y que compartan sistemas clasificatorios, dentro de un modelo que los haga comparables y con un sistema central que se capaz de recoger las estadísticas que surjan a nivel local, para poder generar análisis confiables a nivel nacional. También resulta importante generar los mecanismos de seguimiento de los procesos judiciales (a la aplicación de las medidas y la ejecución de sanciones) para evaluar la efectividad de la ley.

6.10.3. Falta de uniformidad de los códigos penales y descentralización

En materia de descentralización también se presentan grandes dificultades. La armonización legislativa de los Estados presenta uno de los mayores retos en esta materia. Cada Estado tuvo la libertad para normar sus propios códigos penales y sus códigos de procedimientos, en tanto no se contradijeran con La ley General; sin embargo, a pesar de que los tres estados analizados cuentan ya con una ley, las diferencias en la aplicación son notorias, así como el uso de criterios desiguales en la interpretación de la misma.

Encontramos que los sistemas de justicia a nivel local presentan insuficiencia de recursos y falta de voluntad política de las autoridades. La existencia de fiscalías especializadas o centros de apoyo a la mujer a nivel local depende de la voluntad política de las autoridades locales en turno, así como de la disponibilidad de recursos de cada territorio, que a excepción de los municipios más grandes, en general son escasos. Parece ser necesario plantear un trabajo directo a nivel municipal. Esto lo comprueba la falta de eficacia de la Ley en los Municipios del Estado de México, que a diferencia de Guadalajara y el Distrito Federal que cuentan con mayores niveles de desarrollo, presentan un escenario aterrador en términos de la no aplicación de la ley, de la carencia de recursos para atender dichos casos y falta de continuidad de los procesos penales en materia de violencia intrafamiliar.

6.10.4. Persistencia de prácticas conciliatorias y expulsión selectiva

Otro obstáculo sigue siendo, la existencia de prácticas “conciliatorias”. A pesar de que el espíritu de la Ley de Acceso es inhibir dichas prácticas, en el transcurso de la investigación, los funcionarios entrevistados confirmaron que los Ministerios Públicos siguen instando a las mujeres a conciliarse de formas alternativas a la presentación de la denuncia. Al negar el acceso a la denuncia e incentivar la conciliación, no sólo se reducen las posibilidades de las mujeres para acceder a la justicia, sino que se les niega su derecho a llevar un debido proceso. Es necesario, por tanto, considerar en toda política de erradicación de la violencia el papel de la policía y los Ministerios Públicos en la recepción de denuncias y el tratamiento de los casos, ya que es evidente la falta de especialización para atenderlos e investigarlos. Se recomienda revisar los modelos de atención de Jalisco, donde la policía ha comenzado a actuar de manera eficiente y en coadyuvancia con las mujeres víctimas de violencia.

Las prácticas de conciliación e inhibición de denuncias se conocen como de “expulsión selectiva”. El sistema de justicia penal es el primero en frenar a las víctimas de violencia que quieren realizar ya sea por negativa de recepción de denuncias, por invitación a medios conciliatorios o por forzar a la denunciante a manifestar los hechos en ocasiones repetidas. La expulsión selectiva es uno de los problemas que contribuye a la persistencia de la impunidad, el reforzamiento de los ciclos de violencia contra las mujeres y a su victimización secundaria. Como consecuencia primaria, las mujeres abandonan definitivamente su justo reclamo ante la justicia. El desistimiento de los juicios no sólo tiene repercusiones para el acceso a la justicia de las

mujeres; sino que genera en la población una pérdida de legitimidad y confianza sobre la capacidad de las instituciones para resolver conflictos y otorgar protección.

Se requiere replantear la manera en que los funcionarios actúan frente a estos casos, las condiciones en que se reciben las denuncias, los criterios de atención y persecución, las condiciones en que se practican los peritajes y el no acompañamiento de las víctimas durante el proceso. Como se presentó en los resultados, la presencia de abogados o instituciones de la mujer está altamente relacionado con el desarrollo del proceso de manera íntegra, la reducción de tiempos de espera, la solicitud de medidas de protección y de prestaciones civiles.

Específicamente en el caso del Estado de México, es importante señalar que muy pocos casos de violencia intrafamiliar en los Municipios explorados logran una sentencia. Y la gran mayoría de las denuncias son desistidas por las propias víctimas quienes deciden abandonar los casos, probablemente, por la acción de los agresores (y la falta de medidas precautorias) o el desistimiento impulsado en muchas ocasiones por el órgano de persecución penal.

A pesar de que todos estos obstáculos son de suma importancia en el trabajo para garantizar la efectiva aplicación de La Ley de Acceso, el reto más grande quizás radica en que las leyes se insertan en una sociedad donde aún existen patrones culturales que aceptan la violencia en general y hacia las mujeres en particular, como algo normal. La violencia contra las mujeres sigue siendo una práctica extendida y aceptada, por lo cual, la legislaciones son una importante medida regulatoria, pero que no asegura por sí sola, el cambio cultural necesario para erradicarla. En este sentido, las acciones de sensibilización y comunicación hacia la opinión pública, así como las realizadas en el ámbito educativo adquieren especial relevancia.

6.10.5. Concentración de las leyes y sistema punitivo

Es necesario que la ley y las acciones gubernamentales no se concentren exclusivamente en el castigo de los inculpados, sino que se enfoquen de manera persistente en la atención, la prevención, la capacitación de agentes que intervienen, la rehabilitación de la víctima y del victimario, la protección de la víctima, los apoyos necesarios como viviendas seguras y asesoría, los mecanismos para generar independencia económica y emocional de las mujeres y la creación de más albergues para que las mujeres acudan a ellos en casos de emergencia.

6.10.6. Aplicación de la ley y combate a la impunidad

A través de la investigación aplicada aquí presentada, podemos concluir que no basta con que exista una legislación apropiada, sino que es necesario que se aplique adecuadamente. Existe en los tres estados analizados una enorme distancia entre lo que dice la ley y su aplicación. En la mayoría de casos de violencia no se solicitan las medidas de protección, no se garantiza la seguridad de la víctima, ni se da un seguimiento continuo a los casos. Pocos son los expedientes en la materia que ya cuentan con sentencia. Y las penas son en la mayoría de los casos, de poco impacto.

Uno de los abogados refería sobre un caso en Jalisco, donde el agresor tras haber golpeado a su mujer con una silla, había recibido una multa económica de \$4,000. Al enterarse del fallo, el agresor solicitó al juez, que le cobrara \$12,000 en pago adelantado, por los otros dos golpes que su mujer recibiría al llegar a casa.

Este es un claro ejemplo, de la urgente necesidad de reforzar la ley para generar mecanismos de seguridad para las mujeres víctimas de violencia y desde el punto de vista sancionatorio, crear los mecanismos que efectivamente contribuyan a inhibir dichas conductas. También y quizás más importante es necesario dar un seguimiento continuo y desincentivar el abandono de los casos, para evitar riesgos y la reincidencia de actos violentos que ponen en peligro extremo la vida de las mujeres.

6.10.7. Determinación de competencias

Otro problema de gran magnitud es la indeterminación de competencias para tratar estos casos, indeterminación que ha tenido como efecto una situación de mayor indefensión de la víctima. En el caso específico del Distrito Federal, se sugieren las reformas necesarias que permitan determinar la competencia que tienen los Ministerios Públicos para solicitar y otorgar las medidas de protección que su propia ley establece.

La ley de acceso se inscribe como parte de un conjunto de legislaciones internacionales que reconoce a la violencia contra la mujer, como una figura jurídica sancionable y es de reconocer

que “el espíritu de la ley” contribuye a crear conciencia sobre estos actos como delitos. Sin embargo, a pesar de que no se cuenta con los indicadores necesarios para hacer conclusiones de mayor alcance, la investigación aquí presentada sugiere que no se ha avanzado tanto como para considerar a la Ley de Acceso General y a las leyes de Acceso Locales, como figuras jurídicas eficaces.

6.11. Recomendaciones y sugerencias

De los resultados de la investigación se desprenden las siguientes recomendaciones y sugerencias generales:

- Se recomienda la elaboración de modelos de investigación que permitan comprender de manera íntegra la problemática que enfrentan las mujeres víctimas de violencia para acceder a la justicia y generar conclusiones más concluyentes respecto a la eficacia de la ley.
- Hace falta la dilucidación y elaboración de la Ruta Crítica que siguen las mujeres afectadas por violencia, en la cual se analicen las razones que impulsan a las mujeres a acudir o no a denunciar, las situaciones que enfrentan en su primer contacto con los órganos judiciales (Delegaciones, CAVIS, Fiscalías desconcentradas, etc.), los tipos de asesoría que reciben y el seguimiento continuo de los procesos. Ello permitiría garantizar la varianza entre los estados y efectuar comparaciones útiles que permitan identificar las principales debilidades y acciones a subsanar en cada estado. Otra opción sería el análisis temporal que permitiera la comparación de expedientes previos a la ley y expedientes posteriores a ella, para poder hacer inferencias sobre el impacto real que ha tenido.

Asimismo, para un análisis más pertinente sobre la eficacia de la Ley, se sugiere la realización de una investigación representativa a nivel nacional para construir una línea base que permita generar insumos para establecer políticas públicas informadas.

El reto no es generar nuevas leyes sino entender y subsanar las que actualmente existen, así como asegurar la aplicación de las mismas, a través de la provisión de recursos económicos y

jurídicos, la capacitación de funcionarios, la creación de mecanismos de asesoría para las mujeres víctimas de violencia (instituciones de la mujer y abogados), la generación de espacios que fomenten la independencia económica, las políticas de cambio cultural, la creación de indicadores confiables y la homologación de criterios penales a nivel nacional.⁸

⁸ Para profundizar sobre los temas tratados en este capítulo ver AnexoC entregable 6 que se ubica en la página 136 de este documento

7. Informe con recomendaciones y propuestas legislativas que mejoren el ejercicio de los derechos y el acceso a la justicia de las mujeres

La Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia constituye, sin duda, un avance significativo al considerar la erradicación de la violencia desde un enfoque integral y como un tema de política pública que se definen en el campo social y cultural. La integralidad y la articulación intersectorial constituyen dos pilares fundamentales de la Ley.

Desde éste enfoque, la Ley y el sistema judicial son una herramienta de acción importantes en el contexto de una política pública de prevención y erradicación de la violencia. Si bien, la Ley por si sola no resuelve un tema tan complejo como es la violencia contra las mujeres, el papel del sistema judicial es decisivo ya que **solo el Juez** tiene potestad para poner un límite al ciclo de violencia a través de las medidas precautorias - exclusión del agresor, reintegro de la víctima etc.-. De esta manera se rompe el ciclo de la violencia y abre el espacio para la intervención de los distintos sectores involucrados (art. 36 Ley General).

No se cuentan aún con elementos que permitan evaluar las políticas formuladas desde las distintas secretarías y ministerios (salud, educación, desarrollo social etc.) y su grado de articulación para potenciar los recursos existentes. Es una investigación pendiente aún y que sería interesante llevar a cabo.

A continuación se enumeran algunas recomendaciones y propuestas tendientes a lograr mayor eficacia en la aplicación de la ley:

1. Ampliación de la competencia a los Tribunales de Familia;
2. Garantía del Acceso a la Justicia
3. Modificación de los plazos de las medidas de protección
4. Estadísticas confiables como insumos fundamentales en la formulación de políticas públicas
5. Necesidad de armonizar las legislaciones
6. Constitución de Redes Sociales de Apoyo;
7. Agilización del Proceso Judicial

7.1. Ampliación de la competencia a los Tribunales de Familia

El análisis del articulado de la ley y en especial del capítulo VI “de las ordenes de protección” art. 37/34 muestra claramente que la ley no contribuye con su objetivo: romper el ciclo de la violencia. Es el papel fundamental de la justicia. De la propia ley surgen los límites que se le otorga a la intervención del sistema judicial.

La falta de eficacia en la intervención del poder judicial se debería:

- a) Los límites del derecho penal para abordar un tema tan complejo como la violencia
- b) Medidas precautorias y en término de 72 horas, tiempo que en la práctica lo torna inoperante.

La muestra realizada en los Juzgados Penales (punto 6, informe sobre la eficacia de la ley) confirma esta hipótesis. Si bien la muestra es reducida y los resultados no son estadísticamente válidos ni los datos representativos del grado de efectividad de la ley, permiten corroborar la hipótesis surgida del análisis del propio texto de la ley. Es interesante señalar, tal como surge de la investigación, que la medida de exclusión del agresor, solo por 72 horas, no es solicitada por las víctimas. En algún lugar del inconsciente las mujeres “saben” que es de cumplimiento imposible y sin efectividad alguna y que el costo del regreso del marido o pareja a la casa después de tres días puede representar un agravamiento de la violencia con riesgo para su vida.

La investigación muestra los límites del texto de la propia ley y en especial la ausencia de medidas de protección, lo que pone en evidencia su ineficacia. Más aún, la torna una norma de cumplimiento imposible. De ahí la necesidad de **ampliar la competencia para permitir la actuación de los Tribunales de Familia quienes cuentan con mayores recursos, no solo legales, sino técnicos para abordar el tema.**

En apretada síntesis, limitar las denuncias solo al ámbito penal desechando la intervención de los Tribunales de Familia que cuentan con mayores recursos y amplitud en la ley para intervenir es un grave error de concepción y técnica legislativa. Como surge del cuadro comparativo agregado en el punto 3 al analizar las leyes de varios países de América Latina, la mayoría de los países de la región habilitan la vía civil mas específicamente los Tribunales de Familia para actuar.

La investigación sobre eficacia de la Ley estableció que el 77% de los expedientes presentan violencia verbal; el 72% lesiones leves; el 69% violencia psicológica; el 61% maltrato; el 48% violencia física y el 12% violencia económica contar con esta información resultado de una investigación empírica, demuestra claramente la preponderancia de los distintos tipo de violencia que se denuncian en los juzgados penales, es fundamental para enumerar y formular políticas públicas en especial políticas sociales específicas. Como se constata la mayoría de las denuncias son por violencia verbal, psicológica e incluso lesiones leves lo que permite pensar que son modalidades que pueden resolverse en los Tribunales de Familia con mayor rapidez y eficiencia ya que la prueba es menos estricta que en el derecho penal. La prueba indiciaria aceptada en el derecho de familia no siempre puede serlo en el derecho penal. La opción por denunciar ante los tribunales de familia evitaría a la víctima la duplicidad de acciones al poder fijar en la misma sede judicial alimentos y régimen de visitas.

Resulta imperativo pensar en una reforma parcial de la ley que permita realizar las denuncias en los Tribunales de Familia.

Otro tema que debe ser revisado es el de las medidas de protección que deben dictarse por un término no menor de 90 días como se estableció en la mayoría de las legislaciones de la Región

Correlato de la ampliación de la competencia, de los términos de las medidas de protección lo constituye la garantía del acceso a la justicia.

7.2. Acceso a la justicia

El acceso a la justicia es un tema central para garantizar la eficacia de la ley. Entendiendo el acceso a la justicia en un sentido amplio:

- Patrocinio jurídico gratuito durante todo el proceso;
- Justicia independiente que dicte pronunciamientos justos en tiempo prudencial;
- Políticas sociales de apoyo a las denunciadas que les permita transitar el proceso (facilidades de alojamiento, capacitación laboral, cuidado de niños etc.);

- Y por sobre todo conciencia de que el acceso a la justicia es un derecho y por ende es una obligación del Estado brindarlo;

Según datos relevados por la Investigación Aplicada sobre la eficacia de la Ley solo el 30% de los casos analizados cuenta con apoyo de abogados (ya sea particulares o de oficio). En la mayoría de los casos (63%) las víctimas llevan a cabo el proceso sin accesorio. La presencia de un abogado como asesor de las víctimas, no solo refleja un apoyo durante el proceso, sino que se traduce en mayor pedido de medidas de protección y prestaciones civiles. Es fundamental garantizar la asistencia letrada durante todo el proceso judicial.

7.3. Medidas de protección. Ampliación del término de duración

En el mismo nivel que la ley otorga a las políticas públicas de prevención debería otorgarse a la acción judicial, en especial a lo referente a las medidas de protección ya que deberían constituir el punto nodal de la ley y la garantía para la víctima.

Las medidas de emergencia, preventivas y civiles tienden a la protección inmediata de las denunciadas, sin embargo prácticamente no se solicitan. Quizás sea el aspecto más grave que presenta la ley ya que se incentiva la denuncia, en el imaginario social está la idea de la protección judicial pero es puramente simbólica. La ley establece que las medidas de protección tienen un término de 72 horas, temporalidad que no permite la garantía de seguridad que la víctima requiere y espera.

El escaso tiempo que la ley le asigna explicaría porque en la práctica las mujeres no las solicitan las medidas de protección. Son medidas que figuran en la ley pero son inoperantes. En la práctica el sistema no brinda alternativa de protección concreta para quienes padecen violencia.

¿Por qué las medidas de protección no se solicitan? Creo que es un interrogante fundamental a dilucidar en futuras investigaciones y podría explicar el verdadero alcance de la ley tal como está formulada se torna ineficaz.

Es interesante destacar que en Jalisco, en los casos en que se solicita la medida de desocupación de agresor del domicilio conyugal no se invoca la Ley General sino el Código de Procedimientos Penales.

En el DF en términos generales el Ministerio Público no toma medidas de protección desde la sanción de la Ley de Acceso, no obstante que el Código local establece el apercibimiento y la inclusión en la ronda policial etc.

Según los datos recolectados en la investigación las medidas de protección más recurrentes son aquellas que no tienen un impacto directo en la seguridad de la víctima y que se refieren al auxilio policial y el apercibimiento al agresor para que no moleste a la víctima. Todos sabemos que no se detiene a un hombre violento “con una reprimenda” en última instancia sería más eficaz la condena social, o sea, la de sus compañeros de trabajo o la de sus vecinos.

7.4. Estadísticas. Armonizar las legislaciones

Es necesario armonizar las legislaciones penales locales y la Ley Federal ya que muestran diferencia notorias. La diferente tipificación del delito no solo trae consecuencias negativas en términos del registro sino que limita a posibilidad de un tratamiento único. No se cuentan con **estadísticas oficiales desagregadas por sexo y tipo de violencia**. Tampoco hay criterio unificado de que se entiende por violencia intrafamiliar.

La **falta de estadísticas es un dato relevante**. Es difícil determinar el universo de denuncias en las distintas instituciones receptoras Ministerio Público, Fiscalía, Policía, CAVI etc. Dato necesario para poder comparar las denuncias y los casos que llegan a los juzgados penales, que tal como lo establece la Ley son los **únicos que pueden dictar órdenes de protección**

7.5. Necesidad de constituir redes sociales de apoyo

Resulta llamativo que el 80% de los expedientes analizados en la Investigación las mujeres no contaron con redes institucionales de apoyo. En el DF la intervención del CAVI ha sido insignificante.

Es una responsabilidad del Estado en especial de las instituciones involucradas en el art. 36 de la LG.

7.6. Lentitud del proceso judicial (tiempos)

Surge de la Investigación la lentitud del proceso judicial. En promedio el inculpado comparece por primera vez 38 días después de presentada la denuncia. Hay casos de presentación en el mismo día, en el Distrito Federal el promedio son 12 días, Jalisco 32 y Estado de México 83 días. Hay que tener en cuenta que en el Estado de México la compulsión de expediente se realizó en Juzgados Orales de cuantía menor, en Municipios chicos a diferencia de Jalisco y el DF que la revisión se llevó a cabo en zonas urbanas y en Juzgados Penales de Primera Instancia.

Más llamativo aun en el **tiempo de consignación que tarda aproximadamente 2 meses aunque hay** diferencias entre los tres estados analizados.

La duración del juicio es larga lo cual puede en muchos casos contribuir al desistimiento de la víctima. El procedimiento debería ser el de las MEDIDAS CAUTELARES o sea inmediato.

7.7. A modo de síntesis

La ley de Acceso a una vida libre de violencia constituyó un punto de inflexión en la conceptualización del tema y la posibilidad de un enfoque integral.

Sin embargo, el punto más débil de la ley es la intervención del sistema judicial que la limita solo al ámbito penal. En México, la violencia ha quedado engrampada en una Ley que al tipificar la violencia familiar como delito no da otra opción a quien es agredida para actuar que la denuncia penal. No se toma en cuenta los límites del sistema penal en la resolución de conflictos ya sean familiares o sociales.

Es necesario pensar en un **mecanismo alternativo** como la posibilidad de ampliar las competencias y poder denunciar ante los Tribunales de Familia, otorgándole facultades a los jueces civiles para dictar las medidas de protección: exclusión del agresor, reintegro de la víctima si debió abandonar el hogar, fijación de alimentos provisorios, régimen de visitas a los niños dependiendo del tipo de violencia etc. Los Tribunales de Familia pueden intervenir y tomar las medidas solo determinando la “**urgencia y verosimilitud del derecho invocado**”, la **prueba indiciaria** tiene validez y como en la mayoría de los casos, la violencia ocurre en la intimidad del hogar, resulta muy difícil contar con pruebas como las que requiere un sistema penal garantista. **La vía civil protege a la víctima** y a los niños que es en última instancia el objeto principal de una ley y de una política pública.

Es importante analizar con detenimiento las experiencias de otros países latinoamericanos. Por ejemplo, en Argentina, solo en la ciudad de Buenos Aires que cuenta con escasos **3.050.728 habitantes**, la Oficina de Violencia Doméstica de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el año 2009 había recibido 7653 denuncias. De esa cifra el 83% se radicó en el fuero civil, 57% fue derivado a penal y el resto solo requirió asesoramiento o derivación al sistema de salud. Es una cifra muy superior a la de México, que solo el DF tiene una población de más del doble, **8,5 millones** de habitantes.

Es imperativo ampliar la competencia que establece la Ley e incluir a los Tribunales de Familia, garantizar el acceso a la justicia o sea que las denunciadas cuenten con patrocinio jurídico gratuito. Se modifiquen los plazos y amplitud de las medidas de protección como única garantía para la seguridad de las víctimas. Se requieren datos y estadísticas sobre el número de denuncias, tipo de violencia y las medidas que los jueces dictaron. Es necesario armonizar las legislaciones locales y federales y agilizar el proceso judicial para garantizar el debido proceso y la eficacia de la Ley. Un tema no menor es fortalecer las redes sociales de apoyo a las mujeres víctimas de violencia.

8. Presentación del informe ante legisladores, presidentes del tribunal de justicia de los tres estados, instituciones académicas (escuelas de derecho) y organizaciones no gubernamentales

1. La Secretaría de Gobernación en función de las atribuciones que el art. 42 que la LG le otorga deberá evaluar la oportunidad política de realizar la presentación de este informe ante Legisladores, operadores del derecho y ONG.
2. Se sugiere realizar diferentes reuniones para la presentación del informe:
 - a. Con operadores del derecho y académicos de las distintas facultades;
 - b. Legisladores federales y locales que podrían incluir la intervención como comentaristas del informe un juez penal y un juez civil;
 - c. Una reunión conjunta de funcionarios judiciales, legisladores e instituciones académicas, INMUJERES, Comisión de Equidad de la Suprema Corte, CEAMEG y ONG para presentar el informe definitivo.
 - d. Reunión en Jalisco, Distrito Federal y estado de México.
3. El objetivo es discutir el informe con cada uno de los sectores, esto facilitará la profundización del tema y la posibilidad de analizar los obstáculos que cada una de las instancias presenta para elaborar alternativas de resolución.
4. Se preparará un resumen del informe con los principales hallazgos o bien un power point que sintetice la exposición para facilitar la comprensión de los participantes. Los expertos estarán a disposición de los participantes para aclarar los puntos o discutir posturas diferentes.
5. La idea de la presentación es recabar mayor información, críticas al informe, que le permitan a la Secretaría de Gobernación cumplir con las funciones de coordinación que la ley le otorga y formular propuestas ya sea de reformas legislativas o políticas de prevención y atención en violencia familiar.

9. Lista de acciones para el desarrollo de una política pública para prevenir la violencia contra las mujeres y garantizar el acceso a la justicia

1. En este punto se sugerirán algunas acciones teniendo en cuenta el carácter de Presidente del sistema que tiene la Secretaría de Gobernación (art. 54 Decreto Reglamentario). Dicho artículo establece un listado de acciones de actividades que la Secretaría estaría obligada a cumplir:

- a. Seguimiento
- b. Supervisión - información al Congreso –
- c. Difundir los resultados (esto supone realizar investigaciones empíricas).
- d. Vigilancia de los medios
- e. Coordinación a través de la Secretaría Ejecutiva
 - Grupo interinstitucional y multidisciplinario
 - Elaboración de indicadores
 - Coordinación para promoción y defensa de Derechos Humanos.
 - Convenio de coordinación
 - Identificación y diseño de estrategia por eje de acción
 - Diagnóstico nacional de violencia de género.

2. Como criterio de técnica legislativa indicar, no solo a la Secretaría de Gobernación, sino a las nueve integrantes del sistema que enumera el art. 36 con tal grado de detalle, convierte a las disposiciones en meramente declarativas. Sería necesario analizar en cada uno de los organismos que integra el Sistema (art. 36) cuales de las acciones enumeradas en los arts. 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50 se han cumplido o están programadas.

Un criterio de política pública moderna aconsejaría un sistema inverso al adoptado por la ley que involucre a los agentes en la definición de las políticas y programas de cada una de las secretarías. No solo se lograría mayor compromiso de los que deben llevar a cabo las políticas que definan sino que estén ajustadas a la realidad de cada lugar.

La Secretaría de Gobernación como presidenta del Sistema debería centrar sus acciones en:

- a. Crear una comisión interministerial e intersectorial integrada por los organismos enumerados en el art. 36 de la Ley General. Comisiones similares se reproducirán en cada uno de los Estados. Para evitar superposición de tareas y potenciar los recursos existentes cada una de las instancias desarrollará las actividades en su área compartiendo aquellas comunes como: estrategia comunicacional, capacitación y formación de agentes, elaboración de guía de servicios, etc. Anualmente se realizarán reuniones con los presidentes de las comisiones de cada uno de los Estados.
- b. Suscribir convenio con las Secretaría de Derechos Humanos en cada uno de los Estados, la academia de derechos humanos y las áreas específicas de las universidades para difundir los derechos humanos de las mujeres. Se realizará una publicación de difusión masiva con lo principales puntos de los Tratados de Derechos Humanos, CEDAW, Convención de Belén Do Pará. Se realizarán charlas de formación destinada a militares, policía, funcionarios judiciales y estudiantes universitarios.
- c. Evaluar la marcha del programa realizando investigaciones empíricas en cada una de las secretarías y ministerios para analizar el impacto de las acciones que se llevan a cabo. Realizar una muestra cualitativa que permita conocer el impacto de las medidas en la población en general.
- d. Crear un observatorio de medios de comunicación que permita analizar los mensajes que se emiten y contribuir con materiales que ayuden a difundir una política de radicación de la violencia y condena social al agresor.
- e. Diseñar un Diagnóstico Nacional que permita establecer: a) Tipo de violencia; b) Población más afectada; c) Respuesta de las políticas de prevención y d) Acceso a la justicia y resultado de las mismas.

10. Anexo A

ENTREGABLE 1

Semblanza curricular expositoras

Haydée Birgin

Abogada. Presidenta de ELA (Equipo Latinoamericano de Justicia y Género). Experta internacional en materia de acceso a la justicia y políticas públicas desde la perspectiva de género. Asesora de la Prosecretaría del Senado de la Nación desde 1983. Anteriormente se desempeñó en la Cámara de Diputados en el periodo 73/76. En la década del 70 integro el Foro por los Derechos Humanos y de la Gremial de abogados. En 1983 formó parte del diseño de políticas públicas, en especial políticas sociales centradas en la problemática de las mujeres. Se desempeñó como Jefa de Gabinete. Coordinadora de la Unidad de Planeamiento de la Subsecretaría de la Mujer. 1984 a 1989 Consultora del Programa de Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Salud y Acción Social (PNUD/Banco Interamericano de Desarrollo). Desarrollo consultorías para UNICEF, UNIFEM, CEPAL, OIT. En México (1976/82) se desempeñó en el Centro de Estudios Económicos y Sociales (CESTEM) como Investigadora del Área de Nuevo Orden Económico Internacional (N.O.E.I.) especializándose en el impacto de los temas globales (NOEI, la transición energética y la crisis alimentaria) en las mujeres. Forma parte desde esos años del movimiento feminista latinoamericano.

Mónica Pinto

Abogada, Doctora en Derecho (UBA). Decana de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Profesora titular regular de Derecho Internacional Público y de Derechos Humanos y Garantías de la Facultad de Derecho (UBA), de donde también fue vicedecana. Profesora invitada en la Université Panteón-Assas Paris II (2005,1997), Columbia Law School (2003, 2001). Directora de Estudios del Seminario de Diploma de la Academia de Derecho Internacional de La Haya (2000). Experta independiente de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas para la situación de los derechos humanos de Chad (2004-2005), Guatemala (1993-1997). Miembro del Consejo Directivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, del Project on International Courts and Tribunales. Es autora de ***El derecho***

internacional. Vigencia y desafíos en un escenario globalizado (2004), *Temas de derechos humanos* (1997), *La denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (1993) y de numerosos artículos publicados en la Argentina y otros países.

Sergio García Ramírez

Abogado de la Facultad de Derecho de la UNAM (1963) con mención honorífica, y doctorado en derecho en la misma Facultad, en 1971, con mención *magna cum laude*. Investigador titular de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y profesor titular de la Facultad de Derecho de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, como Investigador Nacional Emérito. Fue Director de la Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM. En 1997 fue electo por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos como Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y reelecto en 2003 para otro periodo de seis años (2004-2010). En noviembre de 2004 fue elegido Presidente de la Corte, cargo que desempeñó hasta enero de 2008. Autor de más de cincuenta libros y numerosos artículos de revista, de investigación, docencia y divulgación, publicados en México y en el extranjero. La mayoría de sus publicaciones abordan temas jurídicos y criminológicos. Cuenta también con trabajos de otras materias: política y literaria, principalmente.

Marie Claire Acosta

Abogada, egresada de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ex subsecretaria de Estado para los Derechos Humanos, es un activista valiente y respetada internacionalmente. She has been a prominent figure in the promotion of human rights for over fifteen years. Figura prominente en la promoción de los derechos humanos durante más de quince años.

Ms. Acosta is also a former member of Human Rights Watch, Amnesty International, the Mexican Commission on Human Rights and the United Nation Development Programme. Ex miembro de *Human Rights Watch*, Amnistía Internacional, la Comisión Mexicana de Derechos Humanos y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. She also served as a seminal figure during her time as the president of the non-government Mexican Commission for the Promotion and Defense of Human Rights. También sirvió como una figura clave durante su tiempo como presidente de la organización no gubernamental Comisión Mexicana de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos. She is currently a professor at Notre Dame University. Actualmente es profesora en la Universidad de *Notre Dame*.

Patricia Olamendi Torres

Abogada y defensora de los derechos humanos de las mujeres, primera mujer mexicana nominada a dirigir el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (Unifem). Originaria de Puebla, estudió la licenciatura en Derecho en la UNAM, la maestría en Derechos Humanos en la Universidad Iberoamericana, Derecho Penal Norteamericano en el INACIPE, Delincuencia Organizada en el Instituto de Altos Estudios de la Seguridad en París, y doctorado en Derecho, en el Instituto Universitario de Puebla. Ha participado en organizaciones de la sociedad civil y en la administración pública, destacando: Subsecretaria de Relaciones Exteriores para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos. Promovió ante el Senado de la República la ratificación de los Tratados en materia de Derechos Humanos, incluyendo la Corte Penal Internacional. Subprocuradora y Directora General de Atención a Víctimas del Delito de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Coordinadora Jurídica de la Comisión Ciudadana contra la Discriminación. Coordinadora del Programa para la Participación Equitativa de la Mujer del Gobierno del Distrito Federal. Diputada Federal, LIV Legislatura del H. Congreso de la Unión. Integrante del Consejo Consultivo de la Mesa Directiva del Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer. Ha realizado diversas publicaciones, siendo las más recientes: “El cuerpo del Delito: Los derechos de las mujeres en la Justicia Penal”; “Las Mujeres en la Legislación Mexicana”, publicadas por Editorial Porrúa; “Delitos contra las Mujeres”, publicada por UNIFEM e INEGI; “Mujeres, Familias y Ciudadanía, Discriminación y exclusión en los códigos civiles en México”, publicada por UNIFEM; “Derechos Humanos, instrumentos de protección Internacional”. Recientemente fue nombrada Experta de México ante el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Belém do Pará, de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Cecilia Medina

Abogada, actual presidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Cuenta con una extensa trayectoria internacional en el campo de los derechos humanos. Fue miembro entre 1995 y 2002 y Presidenta entre 1999 y 2000 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Actualmente, Cecilia Medina es codirectora del Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile y profesora titular de esta casa de estudios. Es licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de Chile y doctora en Derecho por la Universidad de Utrecht, Holanda. Ha enseñado en diversas universidades europeas,

norteamericanas y latinoamericanas y fue nombrada a la Cátedra Robert F. Kennedy para latinoamericanos distinguidos en *Harvard Law School* en el año 1997. Ha diseñado, organizado y enseñado cursos en Derecho Internacional de los Derechos Humanos para jueces, juezas, fiscales, defensores/as públicos/as y otros/as funcionarios/as en Europa y América Latina. Ha diseñado, organizado y enseñado diversos cursos para abogadas y abogados latinoamericanos sobre Derechos Humanos de las mujeres. Ha publicado extensamente en el campo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

11. Anexo B

ENTREGABLE 5

11.1. Recomendaciones para una estrategia de comunicación que visibilice la violencia contra las mujeres y logre la condena social del agresor

Campaña pública nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en México

Comentarios sobre las observaciones de la Secretaría de Gobernación

Con relación a la observación a la propuesta cabe señalar que tal como surge en el título del documento, se trata de “recomendaciones” para elaborar una estrategia y no del diseño mismo de la estrategia comunicacional.

Este documento presenta un conjunto de recomendaciones generales para el desarrollo de una estrategia de comunicación que visibilice la violencia contra las mujeres y logre la condena social del agresor. En este sentido, el trabajo solicitado a la consultora (cuyo perfil es jurídico) **no pretende de ninguna manera constituirse como un decálogo de acción o de pasos a seguir para alcanzar una cultura de denuncia entre las víctimas de violencia en México.**

La estrategia propuesta es básicamente teórica, dejando en manos de la institución que la implementa la definición de los siguientes temas:

- Determinación de la población objetivo.
- Períodos de implementación, tanto en el mediano como en el corto plazo.
- La definición de los costos durante cada período.
- Las acciones puntuales para alcanzar los objetivos de largo plazo.
- Los ejes estratégicos para la conformación de mensajes a difundir.

12. Anexo C

ENTREGABLE 6

12.1. Panorama de la inequidad en el trato y violencia hacia la mujer en México: descripción cultural del fenómeno

En agosto de 2006, se promulgó la *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres* (02/08/06) a un año de su puesta en práctica, en agosto de 2007, la CNDH levantó la encuesta nacional de 4250 en vivienda “*Evaluación del impacto de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres a un año de su implementación*” para alimentar las políticas del Programa de Igualdad entre Mujeres y Hombres (CNDH)⁹. En dicha encuesta, se tratan temas relativos a la discriminación y la violencia contra la mujer que nos permiten describir con precisión un panorama actualizado de la situación de las mujeres en México.

1. Problemas más graves de la familia

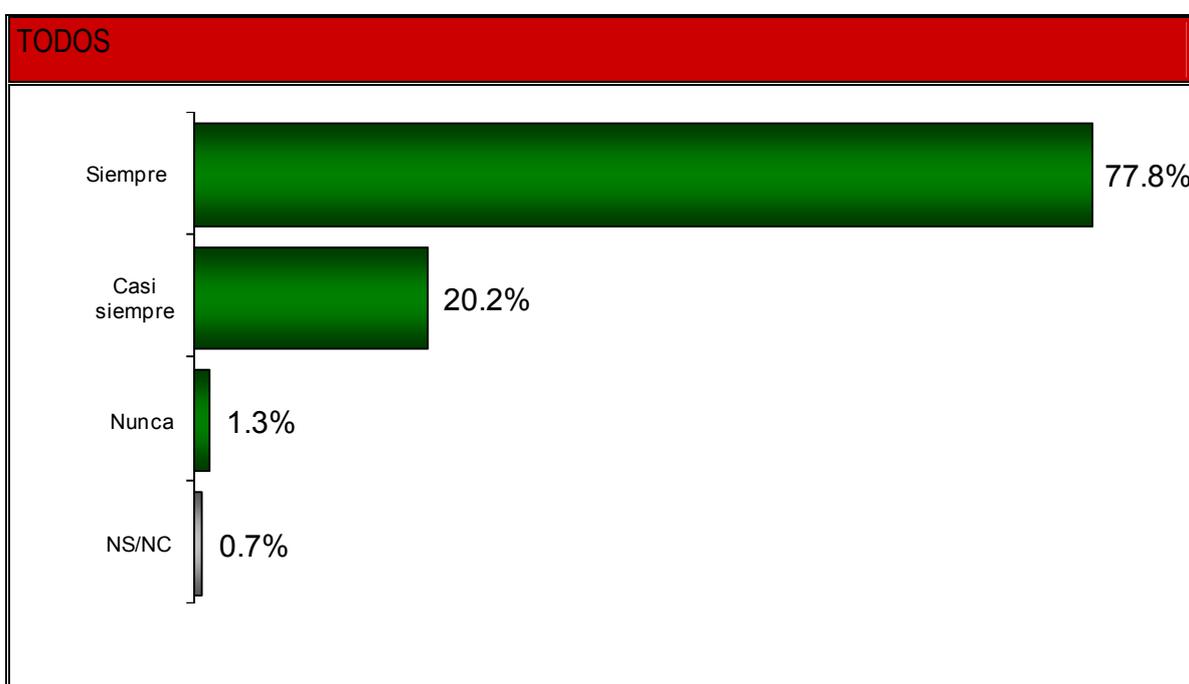
En la percepción de los entrevistados, los problemas más graves de la familia se relacionan con la esfera de la vida económica: la **economía, el ingreso familiar y el desempleo** ocupan los primeros lugares de mención. A estas menciones les siguen la esfera de **la salud** y la esfera de la vida íntima: aparece la **comunicación** como un problema, incluso con porcentajes de mención más altos que la pobreza. En este caso, la **inseguridad y la delincuencia** reducen notablemente sus porcentajes. No obstante, llama la atención, que si bien con menciones dispersas y bajos porcentajes, se reiteran expresiones referidas a la **violencia intrafamiliar**.

⁹ Véase: Flores, Julia y Padrón, Mauricio. *Evaluación del impacto de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres a un año de su implementación*. CNDH, 2007.

2. Existencia de violencia contra la mujer

La percepción de la mayoría de la población de que la violencia contra la mujer es un problema que ha existido desde siempre, tiende a naturalizar su presencia en la población y ha ser visto como algo "normal".

¿Considera usted que la violencia contra las mujeres ha existido siempre, casi siempre o nunca?

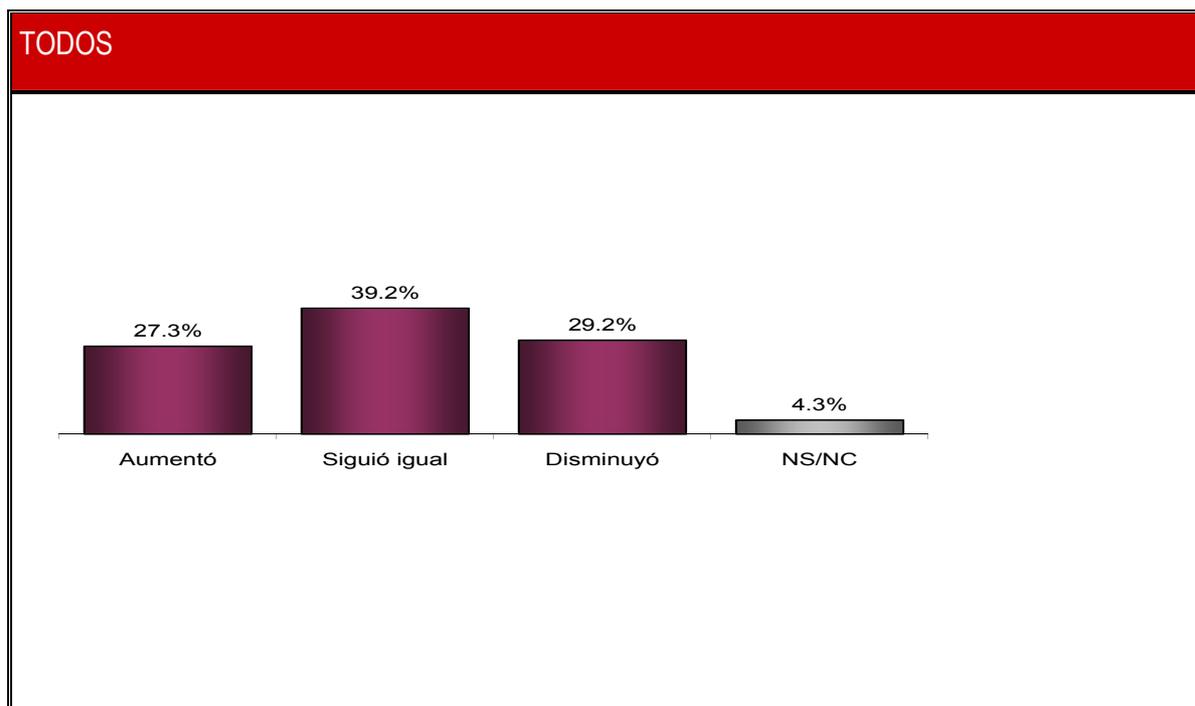


Fuente: Evaluación del impacto de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres a un año de su implementación. CNDH, 2007.

Es necesario ampliar los marcos desde los cuales se estudia la violencia en la familia, que muchas veces se tiende a pensar como una estrategia pensada, calculada racionalmente para el ejercicio de la dominación de uno sobre otro, porque se señala "ni aún la tecnología política es así". Los miembros de la pareja comparten y padecen la violencia y la agresión, el victorioso en este tipo de pareja obtiene como recompensa el desprecio del otro y la culpa sobre si mismo: el vacío amoroso. Ambos construyen las barreras que se interponen entre los dos y los destruyen.

(Pozas: 1998). Se advierte la presencia de la violencia en contra de las mujeres, e incluso se percibe que es un fenómeno que permanece igual o va en aumento.

Comparado con el año pasado (2007) ¿usted cree que la violencia contra las mujeres en nuestro país aumentó o disminuyó?



Fuente: Evaluación del impacto de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres a un año de su implementación. CNDH, 2007.

Con el propósito de obtener las asociaciones más frecuentes de la población con la frase “**violencia en la familia**” se solicitó a los entrevistados que mencionaran en forma espontánea tres palabras que asociaran con dicha frase.¹⁰

¹⁰Véase: Flores Dávila Julia Isabel. “La construcción cultural de la diferencia de los sexos: Percepciones sociales de la mujer y del hombre en México”. Elaborado para el proyecto *Observatorio de la Situación de la Mujer en México* llevado a cabo por GIMTRAP bajo los auspicios de la Fundación Mac Arthur, coordinado por López y Salles (Gimtrap-Unifem-y El Colegio de México).

Las palabras con mayor disponibilidad asociadas a dicha frase fueron las siguientes: *golpes, alcoholismo, maltrato, castigar, gritos, incomprensión, insultos, drogadicción, regaños y falta de respeto.*

Las palabras asociadas nos remiten inmediatamente a las causas y consecuencias de la violencia familiar. Entre las causas percibidas por la población de la **violencia en la familia** aparecen en forma inequívoca factores como el *alcoholismo, la incomprensión y la drogadicción.* Entre las consecuencias aparecen todas las formas de violencia: la violencia física, que aparece en primer plano: *golpes*; las formas de violencia verbal y psicológica: *insultos, gritos, castigar, regaños, pleitos maltrato, agresión y falta de respeto.* Entre los últimos lugares y con los índices más bajos de disponibilidad aparecen: *infidelidad, celos, falta de educación, falta de comunicación, despotismo, obediencia, desunión, disciplina.*

3. Palabras asociadas con **Violencia en la familia** de acuerdo con su disponibilidad

a) Índice para el total de la población

Palabra	Índice de disponibilidad léxica
<i>Golpes</i>	0.12588619
<i>Alcoholismo</i>	0.11243892
<i>Maltrato</i>	0.1055104
<i>Castigar</i>	0.08168654
<i>Gritos</i>	0.05556359
<i>Incomprensión</i>	0.05381246
<i>Insulto</i>	0.0317783
<i>Drogadicción</i>	0.02900079
<i>Regaños</i>	0.02885433
<i>Falta de respeto</i>	0.02758896

Fuente: Flores, Julia: "La construcción cultural de la diferencia de los sexos: percepciones sociales de la mujer y del hombre en México".

En la concepción de los entrevistados la **violencia en la familia** se manifiesta en primer lugar, mediante la violencia física: los *golpes*. Aparece además, como causa principal el *alcoholismo*,

considerado como un problema de salud, tanto entre las comunidades urbanas, como en las rurales del país. Se encuentra presente entre una parte de la población entrevistada la concepción de la **violencia en la familia** como correctivo o disciplina frente a la “*falta de respeto*”, principalmente en detrimento de las mujeres.

La población entrevistada parece compartir algunos de los mitos más difundidos con respecto a la violencia doméstica: el que señala que son el alcohol y las drogas las fuentes principales de este tipo de violencia. Se presenta, sobre todo al alcoholismo, como factor determinante, no obstante a que es un factor asociado a la violencia en la familia, no constituye un factor determinante.

Las investigaciones han demostrado que no existe una psicopatología asociada con los hombres abusadores; además de que no todos los hombres con alteraciones mentales o adicciones desarrollan conductas violentas contra la mujer (Vargas y Ramírez: 1998).

Algunos estudiosos de la violencia han señalado a las adicciones específicamente como factores que son antecedentes inmediatos a la violencia, pero señalan además, otras condiciones, tales como, las características particulares de los individuos, entre las que se menciona el estado emocional, la personalidad del abusador, el estado civil o la condición de escolaridad, el uso del alcohol o de las drogas, como antecedentes en el ejercicio de la violencia.

La población femenina entrevistada asocia con violencia en la familia: *maltrato, golpes, alcoholismo, castigo, incomprensión, insulto, gritos, agresión, regaños y pleitos*.

Palabras asociadas con *Violencia en la familia* de acuerdo con su disponibilidad

B) Índice para la población femenina entrevistada

Palabra	Índice de disponibilidad léxica
<i>Maltrato</i>	0.14972217
<i>Golpes</i>	0.1362073
<i>Alcoholismo</i>	0.11704832
<i>Castigo</i>	0.07056606
<i>Incomprensión</i>	0.05463306

<i>Insulto</i>	0.05010293
<i>Gritos</i>	0.04686347
<i>Agresión</i>	0.04028159
<i>Regaños</i>	0.03787784
<i>Pleitos</i>	0.03648513

Fuente: Flores, Julia: "La construcción cultural de la diferencia de los sexos: percepciones sociales de la mujer y del hombre en México".

Para las mujeres entrevistadas aparece el *maltrato* en primer lugar, y es interesante anotar que no aparece "*falta de respeto*", frase que aparece entre la población en general y entre las asociaciones mencionadas por los varones, posiblemente se deba a que la "*falta de respeto*" sea uno de los factores asociados a la violencia en contra de las mujeres. Entre la población femenina encuestada, la *incomprensión* se encuentra en un lugar más importante que para los hombres o para la población en general; mientras que no aparece la palabra *drogadicción*.

Según la distribución por sexo de los índices de disponibilidad de las palabras asociadas con **violencia en la familia**, para los varones entrevistados los *golpes* aparecen en primer lugar, seguidos por el *alcoholismo*, el *maltrato* y el *castigo*. La frase "*falta de respeto*" que entre la población en general ocupa el décimo lugar, entre los varones se sitúa en el séptimo. Entre los varones aparece además, una palabra distinta: *problemas* y no aparece la palabra *regaño*.

Palabras asociadas con *Violencia en la familia* de acuerdo con su disponibilidad

c) Índice para la población masculina entrevistada

Palabra	Índice de disponibilidad léxica
<i>Golpes</i>	0.11310125
<i>Alcoholismo</i>	0.10665898
<i>Maltrato</i>	0.0931579
<i>Castigo</i>	0.0928506
<i>Gritos</i>	0.06677276
<i>Incomprensión</i>	0.04971121

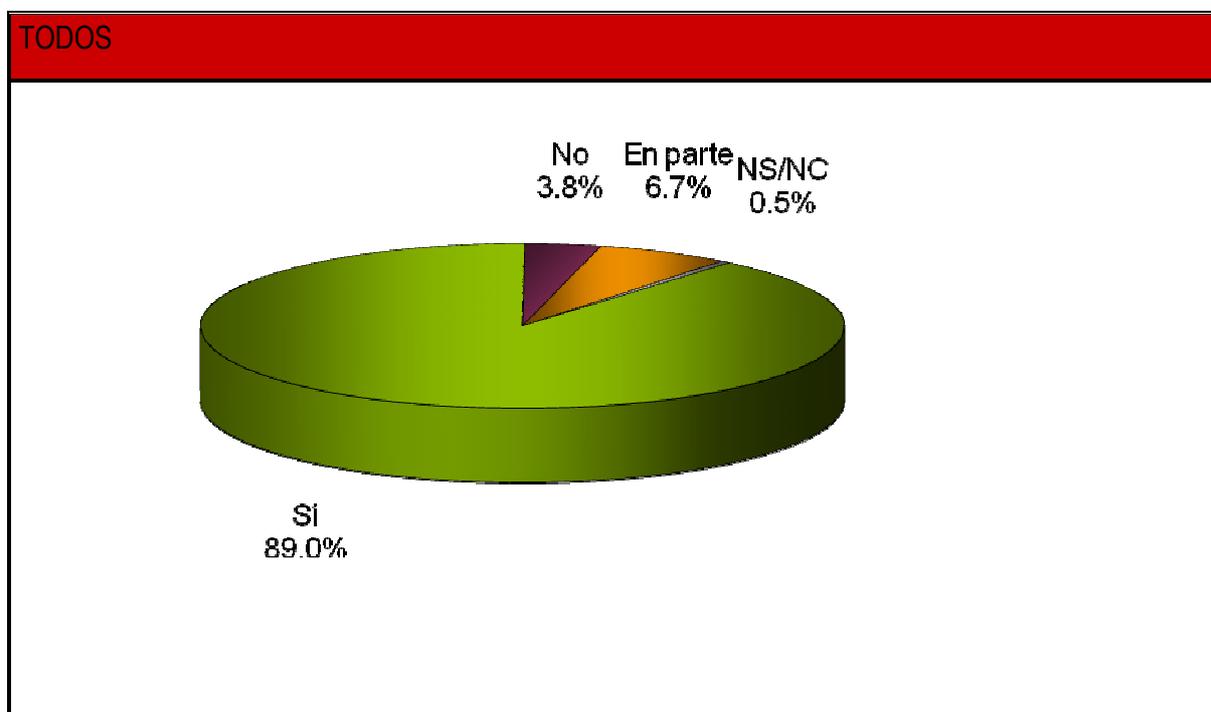
<i>Falta de respeto</i>	0.03415536
<i>Insultos</i>	0.03252059
<i>Pleitos</i>	0.0323101
<i>Problemas</i>	0.03128993

Fuente: Flores, Julia: "La construcción cultural de la diferencia de los sexos: percepciones sociales de la mujer y del hombre en México".

La violencia familiar tiene su fuente en las asimetrías de poder y de género que se viven dentro de la familia, si bien es un problema que afecta a ambos sexos, son las mujeres y los hijos los que resultan más afectados.

Con el objeto de registrar las percepciones de la población entrevistada acerca de la existencia de violencia en las familias mexicanas se planteó la siguiente pregunta:

¿Considera usted que dentro de las familias mexicanas hay o no hay violencia?

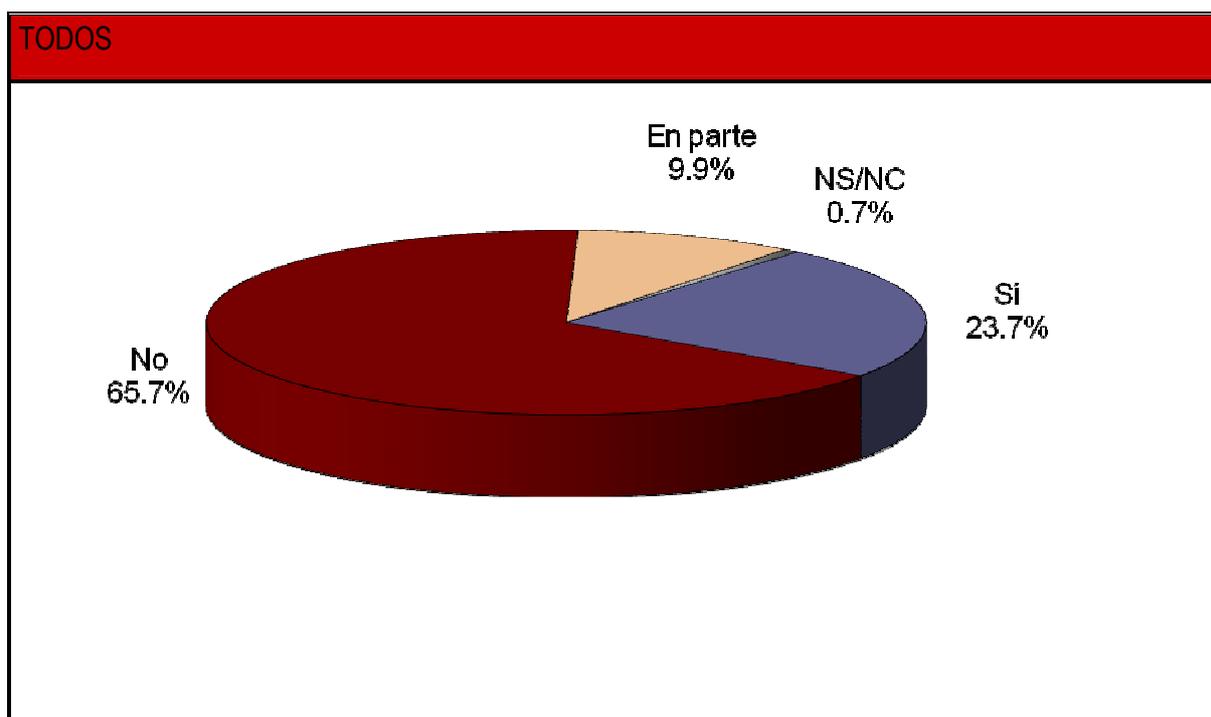


Fuente: Evaluación del impacto de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres a un año de su implementación. CNDH, 2007.

Un mayor porcentaje de mujeres (82%) que de hombres (75%) señalaron que “si existe violencia dentro de las familias”. Menos mujeres (6%) que hombres (10%) afirmaron que “hay violencia, en parte”; mientras que más hombres (9%) que mujeres (5%) señalaron que “no la hay”.

Del análisis de los resultados anteriores se desprende que existe un mayor reconocimiento entre las mujeres, que entre los hombres y el total de la población acerca de la violencia existente entre la sociedad. No obstante, los números se invierten cuando se trata de la violencia en la propia familia.

¿Dentro de su familia ha habido violencia?



Fuente: Evaluación del impacto de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres a un año de su implementación. CNDH, 2007.

A la pregunta: *¿En su familia ha habido o no ha habido violencia?*, solamente un 23.7% de la población entrevistada respondió en sentido afirmativo. Un 10% respondió que “en parte”, el 65.7% señaló que no y dijo no saber el 0.7%.

Más hombres (23%) que mujeres (18%) señalaron que existe violencia dentro de su familia. Menos mujeres que hombres señalaron que existe, en parte (13%), Un mayor número de mujeres (64%) señalaron que no existe violencia dentro de su familia, contra el 58% de los hombres.

Es interesante destacar que, mientras que la mayoría de los entrevistados, especialmente las mujeres, reconocen la existencia de violencia dentro de las familias mexicanas en general, no reconocen o niegan la existencia de la violencia dentro de sus familias.

Al mismo tiempo, son abrumadores los resultados que registran la percepción acerca de la violencia en las familias mexicanas: si al 79% que afirma que si hay violencia sumamos el 8% que señala que existe violencia, en parte y el 3% que respondió que “hay demasiada”, obtendremos un 90%, que señala a la violencia en la familia como una problemática social grave en la sociedad mexicana.

Una mujer que vive una relación de violencia con su pareja presenta ciertas características más o menos diferenciadas, entre las que podemos señalar el aislamiento social, una actitud de dependencia hacia su pareja, la autculpabilización por la situación de violencia que vive, baja autoestima, sentimientos de temor y miedo, carencia o falta de conciencia sobre la situación de abuso, tolerancia hacia la violencia y justificación de la misma.

Esta situación se presenta al indagar sobre la violencia conyugal en general, y sobre la violencia vivida en el hogar propio.

Si su esposo (a) llegara a agredirla(o) físicamente, ¿qué haría?

	SEXO		
	Hombre	Mujer	TODOS
Trataría de hablar con él (ella)	40.1	16.7	27.9
Lo(a) denunciaría	9.6	28.9	19.7
Se divorciaría	11.4	14.6	13.1
Le devolvería los golpes	9.2	7.5	8.3

	SEXO		
	Hombre	Mujer	TODOS
Llamaría a la policía	4.6	11.0	7.9
Lo(a) correría de la casa	6.2	7.0	6.6
Se aguantaría (no haría nada)	5.7	3.6	4.6
Buscaría consejos de otra persona	5.1	3.7	4.4
Otra	1.5	1.0	1.2
Ns/Nc	6.6	6.0	6.3
TOTAL	100.0	100.0	100.0

Fuente: *Evaluación del impacto de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres a un año de su implementación*. CNDH, 2007.

Las respuestas a esta pregunta recogen la deseabilidad social, más que actitudes de los entrevistados: Más mujeres que hombres señalaron que estarían dispuestas a denunciar a su cónyuge (tres de cada diez), mientras que el total de los entrevistados que expresó estar dispuesto a denunciar disminuye a dos de cada diez. Más hombres que mujeres, casi cuatro de cada diez dijeron estar dispuestos a resolver el problema mediante el diálogo. Llama la atención de casi 1 de cada diez hombres entrevistados y un porcentaje ligeramente menor de mujeres, estarían dispuestos a responder a la violencia con más violencia.

4. Percepciones acerca de diversos riesgos

Para conocer las disposiciones y actitudes de la población sobre diversos temas, es de importancia conocer, no sólo las preferencias y expectativas, sino también, la percepción de los diversos riesgos, los temores y amenazas que se perciben como peligros a enfrentar en diversos campos son indicativos de los distintos valores y estilos de vida. Sobre este tema, variables como el sexo, la edad, o la región del país permiten establecer diferencias sustanciales.

De este modo, mientras que más de la mitad de las entrevistadas consideraron que lo peor que le puede pasar a una mujer es el hecho de ser violada y el de ser maltratada; la mitad de los

varones entrevistados piensa que lo peor que les puede pasar es el hecho de quedarse discapacitado, o el de ser engañado por su pareja.

En su opinión, ¿qué es lo peor que le puede pasar a una mujer (hombre)?

(TOTAL DE MENCIONES)

	SEXO		
	Hombre	Mujer	TODOS
Ser violada(o)	38.9	54.3	46.9
Quedarse discapacitada(o)	49.6	41.3	45.3
Ser engañada (o) por su pareja	47.2	42.9	44.9
Ser maltratada(o)	24.2	41.5	33.3
Quedarse sin dinero	31.9	20.8	26.1
Ser abandonada (o) por su pareja	25.4	24.3	24.8
Estar sola(o) cuando sea vieja(o)	25.6	22.8	24.1
Quedarse viuda(o)	21.2	18.7	19.9
Quedarse sin hijos(as)	19.2	19.2	19.2
Quedarse soltera(o)	6.1	5.8	5.9
Otro	1.3	1.3	1.3

**Respuestas independientes no suman 100%*

Fuente: *Evaluación del impacto de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres a un año de su implementación.* CNDH, 2007.

Los riesgos percibidos reflejan en buena medida, los roles socialmente establecido para hombres y mujeres. Tres de cada diez personas entrevistadas mencionaron su temor a ser maltratadas (casi el doble de las mujeres en comparación con los varones). De acuerdo a la distribución por sexo, más mujeres que hombres mencionaron problemas como la falta de comunicación, los golpes y la violencia.

5. Desigualdad y discriminación

La violencia sobre la mujer no se limita al ámbito de lo privado o de lo íntimo. También en el ámbito público la violencia se manifiesta y abarca amplios fenómenos sociales como por ejemplo, el mercado de trabajo, la escuela y otras instituciones sociales. Ello implica además dos formas de asimetría que se intersectan: género y clase.

6. Violencia en el trabajo

Cada vez más mujeres se incorporan al mercado laboral y en ese ámbito han sido también sujetas de maltrato. Si bien para el total de la población entrevistada una persona de cada diez (9.7%) afirma haber sido víctima de maltrato en su trabajo por parte de sus superiores, este porcentaje se incrementa para las mujeres que trabajan (11.8%). La mayoría de la población el 79% no ha recurrido al sistema de justicia para denunciar esos abusos. Solamente dos de cada diez personas ha denunciado los maltratos por parte de los superiores.

¿Usted ha sido víctima de maltrato en su trabajo por parte de sus superiores?

		% de sí ha sido víctima de maltrato	¿Lo ha denunciado?			
			Sí	No	NC	TOTAL
REGIONES	Región Noroeste	14.0	27.9	71.1	1.0	100.0
	Región Norte- Noreste	6.0	31.1	65.8	3.1	100.0
	Región Bajío	5.5	15.9	79.9	4.2	100.0
	Centro de México	12.3	18.9	79.1	2.0	100.0
	Región Sureste	10.8	11.6	86.7	1.7	100.0
SEXO	Hombre	10.6	19.8	78.8	1.4	100.0
	Mujer	8.9	17.9	79.1	3.0	100.0
MUJERES QUE TRABAJAN		11.8	19.4	78.1	2.5	100.0
TODOS		9.7	18.9	78.9	2.2	100.0

Fuente: *Evaluación del impacto de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres a un año de su implementación.* CNDH, 2007.

En la vida laboral, también se muestran otras formas de violencia, como es el acoso sexual. Casi una de cada diez mujeres entrevistadas, señaló haber sido sujetas a acoso sexual en el trabajo. El número de mujeres que señalaron haber sido objeto de acoso sexual, es prácticamente el doble que el de los hombres.

¿Usted, en su vida laboral, ha sufrido acoso sexual?

		% de sí ha sufrido acoso sexual	¿Lo ha denunciado?			
			Sí	No	NC	TOTAL
REGIONES	Región Noroeste	10.2	28.8	66.9	4.3	100.0
	Región Norte- Noreste	6.9	28.5	69.9	1.6	100.0
	Región Bajío	6.2	12.3	83.1	4.6	100.0
	Centro de México	8.9	17.1	80.3	2.6	100.0
	Región Sureste	5.5	15.0	76.8	8.2	100.0
SEXO	Hombre	5.7	19.1	78.4	2.5	100.0
	Mujer	9.0	18.7	76.4	4.9	100.0
TODOS		7.4	18.9	77.3	3.8	100.0

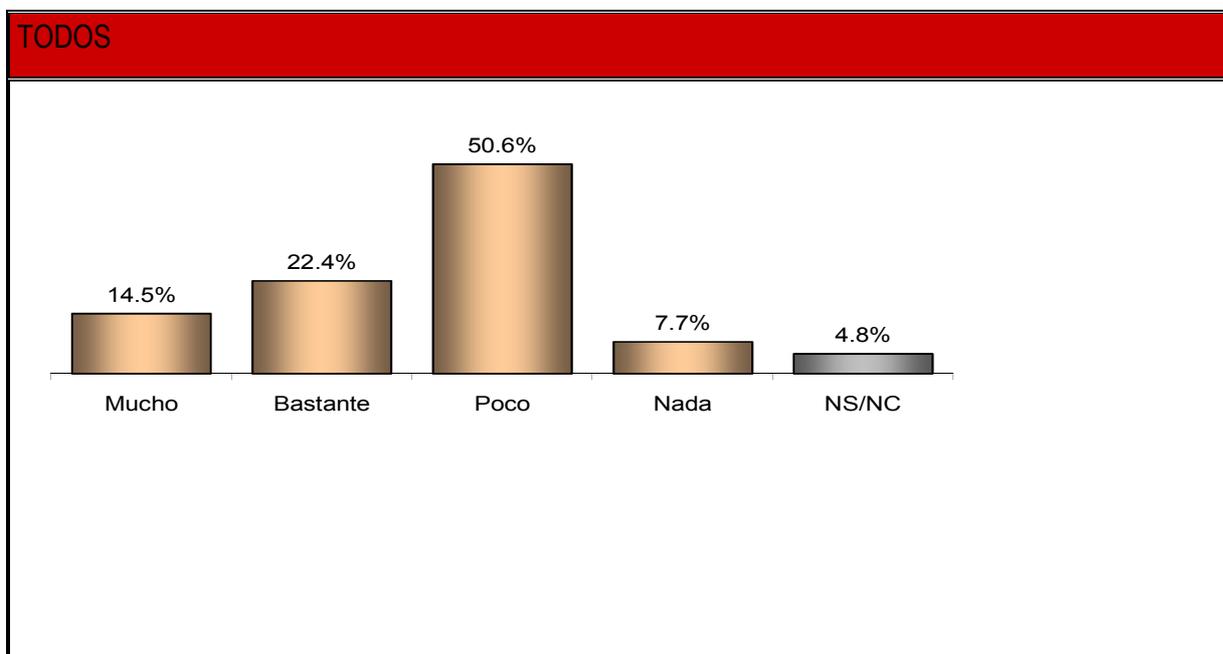
Fuente: *Evaluación del impacto de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres a un año de su implementación*. CNDH, 2007.

7. Percepciones de la política pública para promover la igualdad de género

En los últimos años se han creado políticas públicas para promover la igualdad de género, no obstante, todavía son insuficientes para resolver la situación de desigualdad y violencia que viven las mujeres en el país. La percepción de la mayoría de los entrevistados es que se protege poco a las mujeres de este país.

El gobierno dice estar tratando que tanto hombres como mujeres tengan iguales oportunidades de desarrollo en distintos ámbitos de su vida

¿Qué tanto cree que el Estado protege a las mujeres de este país: mucho, bastante, poco o nada?



Fuente: Evaluación del impacto de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres a un año de su implementación. CNDH, 2007.

Al preguntar a las personas ¿qué tanto creen que el Estado protege a las mujeres de este país? la mayoría opinó que el gobierno está trabajando *poco* (50.6%). Quienes opinaron que el gobierno está haciendo mucho se encuentran en la región noroeste (19.8%) y son más hombres (16.2%) que mujeres.

En términos generales sin importar el sexo, la mayor parte de la gente dijo que el gobierno trabaja poco en todos los aspectos: promover la participación de la mujer en la política, brindar iguales oportunidades de desarrollo para ambos sexos, crear leyes que permitan la igualdad y para castigar a los agresores de las mujere

Por lo que usted ha visto de este tema, ¿considera que el gobierno de nuestro país ha trabajado mucho, ha trabajado poco o no ha trabajado nada para...?

	Mucho	Poco	Nada	NS/NC	Total
Promover la participación de la mujer en la política	28.5	54.6	11.6	5.3	100.00
Brindar iguales oportunidades a ambos sexos	34.0	51.3	9.8	4.9	100.00
Crear leyes que les permitan tener igualdad	34.8	48.9	10.6	5.7	100.00
Castigar a los agresores de mujeres	37.4	44.7	13.5	4.4	100.00

Fuente: *Evaluación del impacto de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres a un año de su implementación*. CNDH, 2007.

8. Medidas consideradas más efectivas para combatir la violencia contra la mujer

¿Qué medidas se consideran más efectivas para combatir la violencia contra la mujer?

Al preguntar que tanto se considera que los padres de familia den buen ejemplo puede ayudar a combatir la violencia contra la mujer, tienen el porcentaje más alto de los que contestaron que esto ayuda mucho los que se localizan en la región centro de México (94.1%), no se encontró diferencia a este respecto entre hombres y mujeres ni por escolaridad.

Que los padres mejoren la educación en casa ocupa el segundo lugar entre los porcentajes más altos de los que mencionaron que esto ayudaría mucho y se localizan en el centro de México (94.5%), son principalmente los que tienen licenciatura incompleta (99%) y los solteros (99%). Castigar a las personas que cometen actos de violencia es el porcentaje más importante de los que respondieron que esto ayudaría mucho, se localizan en el centro de México (92.9%), tienen de 50 a 54 años de edad (98.3%), licenciatura incompleta (100%).

¿Qué tanto considera usted que las siguientes acciones pueden ayudar a combatir la violencia contra la mujer: mucho, algo, poco o nada... (% de Mucho/ Algo)

SEXO		
Hombre	Mujer	TODOS

	SEXO		
	Hombre	Mujer	TODOS
Que los padres de familia den buen ejemplo	92.4	92.7	92.6
Mejorar la educación en la casa	92.2	92.7	92.4
Castigar a las personas que cometan actos de violencia	89.8	91.4	90.6
Denunciar los actos de violencia	89.8	89.9	89.8
Que la sociedad lo pueda denunciar en todo momento	89.2	89.9	89.6
Aumentar las penas para castigar actos de violencia	88.7	89.2	88.9
Mejorar la instrucción en la escuela	87.5	89.2	88.4
Crear Agrupaciones para combatir la violencia contra la mujer	86.6	87.9	87.2
Realizar campañas masivas de educación	87.1	86.2	86.6
Modificar las leyes existentes	85.0	86.5	85.8

Fuente: Evaluación del impacto de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres a un año de su implementación. CNDH, 2007.

Se ha señalado, y con razón que la violencia "es algo en lo que se piensa poco, es algo que no se cuestiona, sino que generalmente se asume como dado, natural y por lo mismo también tiende a negarse la existencia de relaciones de violencia, cuando de hecho, están presentes. En estas circunstancias la violencia se invisibiliza por el silencio y la omisión de las mujeres" (Amorós, 1990).

13. Bibliografía

Caviedes, E. (2002), *Violencia contra las Mujeres en América Latina y el Caribe Español 1990-2000: Balance de una década*, Isis Internacional/ Unifem, Chile.

Cruz, Yunuel (2009), "*Masculinidad y Violencia en la pareja*" en Álvarez de Lara, Rosa Ma., *Modelos de Prevención, Atención y Sanción de la Violencia Contra las Mujeres*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Cruz, Yunuel, (2006). *Mujeres legisladoras en México: avances, obstáculos, consecuencias y propuestas*. Editorial CONACYT- INMUJERES-ITAM-FRIEDRICH EBERT.

Flores Julia, González Contró, Mónica, et.al. (2009). *Aproximaciones Metodológicas para la construcción de un modelo para la evaluación de la Reforma Penal Integral y la impartición de la justicia penal en el Estado de Chihuahua*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Flores Dávila Julia Isabel y Padrón, Mauricio (2007). *Evaluación del impacto de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres a un año de su implementación*. CNDH.

Flores Dávila Julia Isabel, (1999). "La construcción cultural de la diferencia de los sexos: Percepciones sociales de la mujer y del hombre en México". Elaborado para el proyecto *Observatorio de la Situación de la Mujer en México*. GIMTRAP bajo los auspicios de la Fundación Mac Arthur, coordinado por López y Salles (Gimtrap-Unifem-El Colegio de México).

González Contró Mónica. (2008). *Derechos humanos de los niños: una propuesta de fundamentación*, IJJ-UNAM.

González Contró Mónica.(2009). "La Declaración Universal de los Derechos Humanos: una mirada crítica desde los derechos de niños, niñas y adolescentes" en Caballero Ochoa, José Luis, coord. *La Declaración Universal de los Derechos Humanos: Reflexiones en torno a su 60 aniversario*, Editorial Porrúa, México, D.F.

Lamas, Martha, (compiladora) (1996).*El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*. Coordinación de Humanidades PUEG, UNAM-Porrúa.

Lang, M. (2003). *¿Todo el poder? Políticas públicas, violencia de género y feminismo en México*, México.

Medina, Cecilia, (2005). *La Convención Americana: Teoría y Jurisprudencia*. Vida, Integridad Personal, Libertad Personal, Debido Proceso y Recurso Judicial. Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile. San José, Costa Rica.

Olamendi, P. (2007). *Delitos contra las mujeres. Análisis de la clasificación Mexicana de Delitos*, UNIFEM/INEGI, México.

Simon, F. & Casas, L. (2004). *Evaluación de la reforma procesal penal desde una perspectiva de género*, CEJA/JSCA.

Convención Americana de Derechos Humanos.

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Publicada en el Diario Oficial de la Federación, 1º Febrero 2007, México.

Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres

Secretaría de Gobernación

Abraham González 48, Col. Juárez.

Del. Cuauhtémoc, C.P. 06600, México, D. F.

Tel. 5728- 7342