

Aplicación del principio de inmediatez en el decreto de medidas precautorias en caso de violencia familiar

Application of the principle of immediacy in the decree of precautionary measures in cases of domestic violence

Raúl Andrés García Lastra

 <https://orcid.org/0009-0001-3169-0193>

Universidad Anáhuac. México

Correo electrónico: rlastra@vertexlab.com.mx

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24487902e.2023.24.19139>

Recepción: 5 de marzo de 2024

Aceptación: 3 de mayo de 2024

Resumen: El presente artículo analiza la forma en la que actualmente se aplica el principio de inmediatez en los casos en que las autoridades deben dictar medidas precautorias cuando se presentan asuntos de violencia familiar en México. Asimismo, se propone como hipótesis que no es la falta de medidas dictadas en la legislación sustantiva y adjetiva lo que impide aplicar con eficacia el principio de inmediatez en el caso de medidas precautorias, sino la falta de implementación efectiva por quienes se encargan de la procuración y administración de justicia.

Palabras clave: principio de inmediatez, legislación sustantiva, medidas precautorias, violencia familiar, grupos vulnerables.

Abstract: This article analyzes the way in which the principle of immediacy is currently applied in cases in which the authorities must dictate precautionary measures in cases of domestic violence in Mexico. Likewise, it is proposed as a hypothesis that it is not the lack of measures dictated in the substantive and adjective legislation that prevents the effective application of the principle of immediacy in the case of precautionary measures, but rather, the lack of effective implementation by those who are in charge of the procurement and administration of justice.

Keywords: principle of immediacy, substantive legislation, precautionary measures, family violence, vulnerable groups.

Sumario: I. *Introducción.* II. *Antecedentes.* III. *Legislación vigente.* IV. *Implementación.* V. *Conclusiones y propuesta.* VI. *Referencias.*

I. Introducción

El presente ensayo incluye las siguientes partes: I. Antecedentes, en la que se expone el panorama actual en cuanto a casos de violencia familiar en México; específicamente, en contra de grupos vulnerables (mujeres y niños), y su incremento durante el último año. II. Legislación vigente, en la que se analizan las disposiciones a nivel local y federal dentro de las ramas del derecho administrativo, civil y penal que actualmente establecen medidas concretas de protección y precautorias, y la forma en la cual el justiciable puede acudir a las mismas. III. Implementación, que describe la problemática para la implementación práctica de las medidas precautorias en nuestro sistema actual y las consecuencias para los y las víctimas. IV. Análisis y propuesta, donde se efectúa un análisis a manera de conclusión, y se propone una solución a efecto de atender y otorgarle el derecho de acceso a la justicia a aquellas personas que requieren medidas de protección inmediatas en los casos de violencia familiar.

II. Antecedentes

Abril se encontraba en su domicilio el 4 de enero de 2019. En un ataque de ira, Juan Carlos, su esposo, le fracturó el cráneo con un bate de béisbol y trató de degollarla durante una pelea. Uno de sus hijos frenó el ataque. Abril pasó una semana hospitalizada. Otra hija publicó la agresión en redes sociales. Posteriormente, Abril dejó la Ciudad de México y se trasladó a Monterrey con su familia; asimismo, inició el trámite de su divorcio y un proceso penal por intento de homicidio. Sin embargo, el 25 de noviembre del mismo año Abril fue asesinada en la Ciudad de México, lugar donde había regresado para realizarse una prueba psicológica como parte de su proceso legal. Un hombre en una moto alcanzó el auto en el que ella viajaba y disparó directamente contra su cabeza (Reina, 2019). Todas las medidas precautorias solicitadas para evitar el feminicidio fueron insuficientes.

El anterior es tan sólo uno de miles de casos que se presentan diariamente en nuestro país. Al cierre de 2019 se presentaron ante los tribunales estatales un total de 858,928 controversias del orden familiar, lo que representa el 40.5 % de todos los expedientes judi-

ciales en México (INEGI, 2020). En 2020, durante la pandemia de COVID-19, cada hora se presentaron 25 denuncias por violencia familiar; lo que sumó un total de 220,028 para fin de año, el mayor número desde que se tiene registro. También hubo 689,388 llamadas de emergencia al 911 por violencia familiar; es decir, una cada 45 segundos (Areta, 2020). En ese mismo año los homicidios dolosos contra mujeres se incrementaron en un promedio de 11 %. En enero de 2021 se abrieron 17,392 carpetas de investigación por violencia familiar en todo el país (IIEG, 2021).

A nivel extra-judicial podemos analizar números derivados de estadísticas en internet. De enero a mayo de 2020 se registró un incremento en búsquedas relacionadas con temas de violencia en casa, violencia familiar y el llamado de ayuda, con picos de interés por arriba de los 75 puntos (García y Rojas, 2020).

Los números y estadísticas reflejan que la violencia familiar, como fenómeno en nuestro país, no sólo ha venido en aumento en los últimos tres años, sino que, a raíz del confinamiento derivado de la emergencia sanitaria, esta se ha incrementado de forma acelerada. Lo anterior nos obliga a analizar si las medidas precautorias a las que se tienen acceso para frenar los actos de violencia —antes y durante los procesos administrativos y judiciales— son suficientes y, más aún, si están siendo efectivas para proteger a las víctimas.

III. Legislación vigente

Dentro del sistema legal mexicano contamos con varias alternativas para que las personas puedan acceder a medidas de protección otorgadas por la autoridad en casos de violencia familiar. Podemos hacer una división preliminar entre las medidas otorgadas por autoridades a nivel administrativo y las medidas otorgadas por autoridades a nivel judicial. Asimismo, dentro de las medidas judiciales podemos diferenciar las que pueden otorgarse con base en la legislación civil dentro de su legislación sustantiva y las que pueden otorgarse con fundamento en las disposiciones contenidas en la legislación adjetiva.

1. Medidas obtenidas ante la autoridad administrativa

Es común que la persona que se considera víctima de actos de violencia familiar acuda directamente a centros de atención de víctimas administrados por dependencias de Fiscalías locales, las cuales fundamentan su actuar en diversas disposiciones legales federales y locales. A manera ejemplo, podemos analizar a la Ciudad de México, dentro de la cual resultan aplicables las siguientes normas jurídicas: Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar, Código Nacional de Procedimientos Penales, Código Penal del Distrito Federal, Ley de Víctimas para la Ciudad de México, Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal. A continuación, desarrollamos cuáles son las medidas que cada una de estas disposiciones prevé, así como la forma en la que conceptualiza la violencia familiar.

A. Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar

Este ordenamiento define la violencia familiar como

Aquel acto de poder u omisión intencional, recurrente o cíclico, dirigido a dominar, someter, controlar o agredir física, verbal, psicoemocional o sexualmente a cualquier miembro de la familia dentro o fuera del domicilio familiar, que tengan parentesco o lo hayan tenido por afinidad, civil; matrimonio, concubinato o mantengan una relación de hecho, y que tiene por efecto causar daño.

Asimismo, establece una clasificación de tres tipos de violencia familiar: a) maltrato físico, b) maltrato psicoemocional y c) maltrato sexual. Cabe decir que, a diferencia del Código Civil para la Ciudad de México, no se incluye el concepto de violencia económica como un subgénero de violencia familiar. Trataremos este tema más adelante.

En cuanto al maltrato físico, lo define como “todo acto de agresión intencional en el que se utilice alguna parte del cuerpo, algún objeto, arma o sustancia para sujetar, inmovilizar o causar daño a la integridad física del otro, encaminado hacia su sometimiento y control”. Es decir, que este tipo de maltrato constituye una agresión al cuerpo de

una persona, una lesión propiamente dicha, haciendo notar que dicha lesión se produce directamente en contra de un miembro de la familia: esposo(a), concubino(a), parientes consanguíneos, civiles o afines. En este caso, las lesiones deberán ser dictaminadas por un médico legista proporcionado por la autoridad; asimismo pueden tomarse en cuenta informes de médicos independientes que de acuerdo con la ley deben informar a la autoridad, como lo establece el artículo 19-V del Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Prestación de Servicios de Atención Médica.

Respecto al maltrato psicoemocional, la ley lo considera como un “patrón de conducta consistente en actos u omisiones repetitivos, cuyas formas de expresión pueden ser: prohibiciones, coacciones, condicionamientos, intimidaciones, amenazas, actitudes devaluatorias, de abandono y que provoquen en quien las recibe, deterioro, disminución o afectación a su estructura de personalidad”. De la misma forma, debe considerarse que estos actos son llevados a cabo por un miembro de la familia en contra de otro, de acuerdo con lo dispuesto en el propio artículo. También es preciso destacar que las acciones que se describen siempre deben tener como consecuencia el deterioro, disminución o afectación a la estructura de personalidad de la víctima, por lo que, en la práctica cotidiana, es necesario acudir a la opinión de un perito en la materia —como lo es un psicólogo o psiquiatra autorizado por el Tribunal Superior de Justicia o por la Fiscalía— para que éste determine la existencia o no de tal afectación. Lo anterior resulta en uno de los pasos que podría dilatar el otorgamiento eficaz de las medidas precautorias en beneficio y protección de la víctima.

Por lo que toca al concepto de maltrato sexual, en la ley se le define como una conducta activa o pasiva que consiste en actos u omisiones reiteradas y cuyas formas de expresión pueden ser

la realización de prácticas sexuales no deseadas o que generen dolor, practicar la celotipia para el control, manipulación o dominio de la pareja y que generen un daño. Así como los delitos establecidos en el Libro Segundo, Parte Especial, Título Quinto, del Código Penal para el Distrito Federal, es decir, contra la libertad y la Seguridad Sexuales y el Normal Desarrollo Psicosexual.

Respecto de estas últimas conductas, la ley es clara al mencionar que corresponde a la autoridad penal dictaminar sobre la posible comisión del delito, siendo competencia de esta sólo el ámbito “asistencial”. De esta forma, queda claro el enfoque de la ley, el cual es apoyar a la víctima durante sus actuaciones ante las fiscalías o tribunales competentes.

Cabe advertir que la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar no incluye el término “violencia económica”, como sí lo hace el Código Civil para la Ciudad de México, que la define como

actos que implican el control de ingresos, el apoderamiento de los bienes propiedad de la otra parte, la retención, menoscabo, destrucción o desaparición de objetos documentos personales, bienes, valores, derechos o recursos económicos de la pareja o de un integrante de la familia.

Lo anterior evidencia la falta de concordancia entre los conceptos de violencia familiar dispuestos por la legislación administrativa y la legislación civil. Esta observación debería tomarse en cuenta en el futuro para homologar conceptos y dar seguridad jurídica al individuo violentado.

Por otra parte, la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar prevé la existencia de Unidades de Atención a Víctimas, a cargo de las entonces llamadas “Delegaciones”, y les otorga facultades asistenciales para apoyar a la víctima mediante un acompañamiento en las diferentes acciones —administrativas, civiles y penales— que se decidan iniciar. Así, en su artículo 12, y en relación con medidas de protección, se establece que corresponde a las Unidades de Atención:

VIII. Atender las solicitudes de las personas que tengan conocimiento de la violencia intrafamiliar, en virtud de la cercanía con el receptor de dicha violencia; [...]

X. Avisar al Juez de lo Familiar o Civil, especialmente tratándose de menores, de alimentos y de cuestiones relacionadas con violencia familiar, a fin de que se dicten las medidas provisionales que correspondan; y ...XI. Solicitar al Ministerio Público o a la autoridad jurisdiccional, según corresponda, la emisión de medidas de protección, tan pronto como tenga conocimiento de la existencia de violencia familiar [...]

Conforme a las facultades otorgadas a las Unidades de Atención, encontramos que funcionan materialmente como oficinas que reciben a las víctimas en primera instancia, y las acompañan durante su proceso. En cuanto a las medidas cautelares, las Unidades de Atención gestionan a favor del afectado(a) las solicitudes ante el Juez de lo Familiar, o ante la Fiscalía competente, con la finalidad de que sea esta instancia quien dicte las medidas de protección tendientes a evitar que se continúen los actos de violencia familiar.

Es en esta primera instancia administrativa donde observamos acciones concretas para accionar a los órganos del estado y solicitar toma de medidas precautorias. Por lo tanto, y para efecto de contar con un acceso pronto e inmediato a estas medidas, es que se cuentan con instancias como el Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar (CAVI). Dicha oficina local presta los servicios de

Asistencia social, atención psicológica, asesoría legal, seguimiento jurídico en materia penal, atención médica de emergencia, tramitación de medidas de protección de emergencia previstas en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México y como auxiliares de la autoridad ministerial y/o judicial, la elaboración de dictámenes psicológicos victimales. (CAVI, s. f.)

B. Código Nacional de Procedimientos Penales

El artículo 109, fracción XIX, del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) otorga a la víctima el derecho a “solicitar medidas de protección, providencias cautelares y medidas cautelares”. En cuanto a las medidas de protección, en el artículo 137 del CNPP se otorgan facultades al Ministerio Público para aplicar medidas de protección cuando estime que el imputado representa un riesgo inminente contra la seguridad de la víctima, y define como “medidas de protección” varias que pueden ser aplicadas directamente en casos de violencia familiar. Estas son: 1) la prohibición de acercarse o comunicarse con la víctima; 2) la limitación para asistir o acercarse al domicilio de la víctima o lugar donde se encuentre; 3) la separación inmediata del domicilio; 4) la entrega de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima; 5) la prohibición de realizar conductas de intimidación o molestia a la víctima; 6) brindar vigilancia en el domicilio

de la víctima; 7) protección policial de la víctima; 8) auxilio inmediato por integrantes de instituciones policiales al domicilio donde se encuentre la víctima; 9) traslado de la víctima a albergues temporales, así como a sus descendientes, y 10) el reintegro de la víctima a su domicilio (CNPP, art. 137).

Las medidas de protección mencionadas otorgan facultades a la autoridad administrativa (Ministerio Público o Fiscalía) para ejercer actos de autoridad de forma inmediata cuando “estima” que existen actos de violencia familiar. En ese sentido, la Unidad que acompaña a la víctima, o bien su abogado, deben proporcionar al Ministerio Público todos los elementos con que cuenten para que se logre una acción inmediata por parte de la autoridad, que proteja a la víctima en forma efectiva y en los tiempos necesarios. Respecto al acto de autoridad del Ministerio Público, es relevante mencionar que este es constitucional, aun cuando la contraparte no haya sido escuchada (esto es, el probable responsable del acto de violencia). Esta cuestión ya ha sido resuelta en diversas ocasiones por tribunales federales, como lo podemos observar en la resolución del Amparo en revisión 21/2012, emitida por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. En esta resolución el tribunal expresó que, tratándose de delitos de violencia familiar, el Ministerio Público —al integrar su averiguación previa— está facultado para decretar las medidas precautorias que considere necesarias para salvaguardar la integridad física y psíquica de la víctima, sin estar obligado a solicitar dichas medidas a un juez (Tesis: I.6o.P.18 (10a.), 2012, p. 2024). Esto obedece al criterio de que, al valorar dos derechos fundamentales —el de seguridad jurídica del ofensor y el de la vida e integridad física de la víctima—, debe prevalecer el derecho de la víctima.

2. Medidas obtenidas ante la autoridad judicial

En el ámbito judicial la posibilidad de obtener medidas precautorias contra actos de violencia familiar puede encontrarse tanto en la legislación civil como en la legislación penal. En cuanto a la legislación Civil, podemos encontrar estas medidas en los códigos civiles y familiares locales, así como en los códigos procedimentales locales. Lo mismo sucede con la legislación penal en la que los códigos penales establecen ciertas medidas de protección para el caso de delitos de

violencia familiar. Para efectos de este documento tomaremos como ejemplo la legislación vigente en la Ciudad de México.

A. Código Civil para el Distrito Federal

El Código Civil para el Distrito Federal (CCDF), vigente en la hoy Ciudad de México, establece como principio de protección general el derecho de los integrantes de la familia a contar con “la asistencia y protección de las instituciones públicas, de acuerdo a las leyes para combatir y prevenir conductas de violencia familiar” (CCDF, art. 323 ter). Esta disposición hace vinculante y obligatoria la atención y seguimiento que las autoridades administrativas deben ofrecer a las víctimas de violencia familiar en las unidades administrativas creadas para ello. Esta disposición pretende garantizar el acceso a la justicia a aquellas personas que son víctimas de violencia familiar, aun cuando no cuenten con un abogado que los represente ante los tribunales.

El artículo 323 ter del CCDF define a la violencia familiar como cualquier “acto u omisión intencional, dirigido a dominar, someter, controlar o agredir física, verbal, psicoemocional, o sexualmente a cualquier integrante de la familia dentro o fuera del domicilio familiar, y que tiene por efecto causar daño”. También se clasifica en cuatro subgéneros: violencia física, violencia psicoemocional, violencia económica y violencia sexual.

El código civil de la Ciudad de México define la violencia física como todo acto intencional en el que se utilice alguna parte del cuerpo, algún objeto, arma o sustancia para sujetar, inmovilizar o causar daño a la integridad física del otro. Es decir, que la disposición es coincidente con la definición contenida en la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar. Esta coincidencia de conceptos permite a la víctima acceder a medidas de protección y a medidas precautorias por medio de las unidades administrativas, o por medio de un procedimiento oral familiar ante los jueces competentes, ya que la legislación sustantiva (el CCDF) es coincidente con la legislación administrativa.

De igual manera, se define a la violencia psicoemocional y a la violencia sexual de una forma similar a lo establecido como maltrato psicoemocional y maltrato económico, contenidos en Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar.

Adicionalmente, el código civil agrega como forma de violencia familiar a la violencia económica, la cual se refiere a

actos que implican control de los ingresos, el apoderamiento de los bienes propiedad de la otra parte, la retención, menoscabo, destrucción o desaparición de objetos, documentos personales, bienes, valores, derechos o recursos económicos de la pareja o de un integrante de la familia. Así como, el incumplimiento de las obligaciones alimentarias por parte de la persona que de conformidad con este Código tiene obligación de cubrirlas.

Este concepto resulta relevante en el caso de medidas precautorias, pues una de las medidas solicitadas ordinariamente es la de asegurar los alimentos y el pago de una pensión.

Aunado a la definición de violencia familiar, y a los subgrupos definidos por el código, se considera que cometen dichos actos no sólo los integrantes de la familia (cónyuges, concubino(a)s, parientes consanguíneos, afines y civiles), sino, también las personas que detentan la “custodia, guarda, protección, educación, instrucción o cuidado, siempre y cuando el agresor y el ofendido convivan o hayan convivido en la misma casa” (CCDF, art. 323 quintus). Con lo anterior se reconoce una realidad social mediante el concepto de familia extendida, y se amplía el acceso a la justicia para la víctima que no deberá acreditar lazos de consanguinidad, civiles o afines, para solicitar medidas precautorias en contra de los sujetos mencionados.

Cabe mencionar que los tribunales también han reconocido el concepto de familia extendida como una realidad social y su importancia en nuestra sociedad. La Suprema Corte de Justicia de la Nación declara que, si bien este concepto está más pensado como una figura para apoyar el ámbito de solidaridad y de ayuda mutua, también debe considerarse para los casos en que ocurren actos de violencia; en especial en contra de aquellos que se encuentran en desventaja por su razón de edad o género. Por lo tanto, se considera correcto que el legislador admita a la familia extendida para que, cuando surjan actos de violencia, el Estado intervenga y, en consecuencia, se permita a la autoridad emplear el concepto de familia extendida en casos de violencia familiar, “no para justificar injerencias arbitrarias en la vida privada de las personas, sino por la necesidad de emprender acciones

protectoras de la integridad de las personas que conviven en ese ámbito” (Tesis: 1a. CXXXVII/2017 (10a.), 2017, p. 502). Lo anterior resulta afín con la obligación del gobernante de garantizar, o por lo menos intentar garantizar, una vida libre de violencia dentro de la familia, respetando las disposiciones constitucionales y derivadas de las Convenciones Internacionales (Tesis: 1a. CXXXVII/2017 (10a.), 2017, p. 502).

Hablando de las medidas precautorias para atender los casos de violencia familiar, el artículo 282 hace una lista de las que pueden y —en ciertos casos— deben emplear los jueces para garantizar la protección de los individuos que sufren violencia dentro de la familia. El artículo divide las medidas precautorias en dos partes. En su fracción a) establece aquellas que son de oficio, y que deben ser dictadas aún antes de que la contraparte en la controversia sea escuchada. Dentro de esta fracción a) se incluyen las medidas que resultan urgentes por la naturaleza de los conflictos familiares, por lo que no pueden esperar los tiempos de un juicio ordinario. Así, la primera de las medidas dispone que cuando el juez lo considere pertinente, tomando en cuenta los hechos que se le expongan y los documentos que se le exhiban, tiene la capacidad para tomar “las medidas que considere adecuadas para salvaguardar la integridad y seguridad de los interesados, incluyendo las de dictar las medidas que protejan a las víctimas” (CCDF, art. 282, A-I).

Es en este momento procesal donde la capacidad y sensibilidad del juzgador resulta indispensable, ya que dentro de la norma se le conceden facultades amplias para proteger a la víctima. El juez no necesita ni siquiera la petición de la víctima o de su abogado, puesto que puede y debe ordenar las medidas precautorias atendiendo al interés de la persona o personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad y desprotegidas. Utilizando la legislación de una forma integral, el juez de lo familiar debería acudir a la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar, a los códigos procesales y a la jurisprudencia para traducir las medidas en órdenes concretas e inmediatas como pueden ser: a) órdenes de restricción para impedir que el generador de violencia se acerque al domicilio, intimide o se comunice con la o las víctimas; b) órdenes de separación inmediata del domicilio familiar; c) órdenes y oficios para que las instituciones policiales implementen acciones de protección o auxilio, vigilancia en el domicilio de la víctima y, en caso de ser necesario, auxilio inmediato al lugar donde

se encuentre la víctima; d) traslado de la víctima a albergues temporales, así como de sus descendientes, y apoyo para el reingreso de la víctima a su domicilio.

B. Código de Procedimientos Civiles Ciudad de México

El Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal (CPCDF) establece que las controversias relacionadas con violencia familiar se tramiten por la vía oral (Título Octavo, Del Juicio Oral Familiar) (CPCDF, art. 1019). Este tipo de procedimiento obliga al juzgador a observar los principios de oralidad, publicidad, igualdad, inmediatez, contradicción, continuidad, concentración, dirección, impulso y preclusión procesal. En cuanto al principio de inmediatez, la fracción IV del artículo 1020 lo materializa mediante la obligación que impone al juez para: a) tener contacto directo y personal con las partes; b) recibir las pruebas en la audiencia de juicio, y c) ser él quien dicte la sentencia definitiva (CPCDF, art. 1020). La obligación del juez de tener contacto directo y personal con las partes permite que las víctimas de violencia puedan expresar sus inquietudes, las cuales dan sustento a las medidas de protección que, de forma precautoria, son solicitadas a quien resolverá su asunto. Por su parte, le permite al juez escuchar de fuente directa la problemática del asunto y así tomar decisiones eficaces sobre medidas precautorias. El principio de inmediatez, usado correctamente por el juez, es un elemento adicional que le permite implementar en forma directa y ágil las medidas precautorias que resulten convenientes para dar protección a las víctimas de violencia familiar.

El código procesal adjetivo reitera igualmente lo que establece el Código Civil en cuanto a medidas precautorias. El artículo 1040 señala que cuando el juez reciba una demanda, este debe pronunciarse sobre las medidas provisionales que se llegaren a solicitar desde el primer auto que recaiga sobre ella. Así, el juez tiene amplias facultades para decretar y modificar las medidas cuando lo considere necesario, pues el artículo menciona que el juez puede “modificar en cualquier momento del procedimiento y de forma oficiosa, las medidas provisionales que sean necesarias para preservar a la familia y proteger a sus miembros” (CPCDF, art. 1040). Esta misma disposición establece que el juez debe resolver las medidas “a más tardar” en la segunda fase de la audiencia preliminar.

Lo anterior permite al juez resolver de inmediato, o bien, esperar a la primera audiencia para resolver, dependiendo de las circunstancias concretas del caso. Entendemos que no es lo mismo una medida de restricción y acercamiento —para que el generador de violencia se abstenga de causar molestias o lesiones a la víctima— que debiera ser resuelta desde que se recibe la demanda, a una medida para decretar un régimen de visitas y convivencias, que bien puede esperar a escuchar a ambas partes en una audiencia preliminar. Es en ese momento donde el conocimiento, criterio, capacitación y recursos se hacen indispensables para que el juzgador pueda implementar la medida correcta en el momento idóneo.

C. Convenciones Internacionales

Sin entrar a profundidad, es relevante mencionar que existen diversas convenciones internacionales, de las que México forma parte, que establecen principios generales que soportan la inmediatez en la toma y decreto de medidas cautelares. Una de ellas, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece el derecho del gobernado a contar con el acceso a recursos judiciales accesibles, sencillos y rápidos, o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que los ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales. Esta Convención se complementa en materia de violencia familiar con la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, donde se consideran también derechos para acceder a recursos sencillos y rápidos ante los tribunales competentes, que las ampare contra actos que violen sus derechos (CEAM, 2011).

3. Conclusión sobre las normas jurídicas aplicables

Del análisis efectuado sobre las disposiciones legislativas relacionadas con las medidas de protección y medidas precautorias en materia de violencia familiar, podemos concluir que, tanto a nivel administrativo como a nivel judicial, nuestro sistema legislativo local y federal cuenta con múltiples y amplias disposiciones que permiten a las autoridades encargadas de la procuración y administración de justicia decretar y aplicar las medidas que consideren más adecuada para

detener actos generadores de violencia y, en su caso, prevenirlos. La legislación en la materia y su jurisprudencia no es el lugar donde encontramos un impedimento para que las víctimas de violencia reciban justicia y accedan a medidas que puedan detener la violencia que sufren día a día.

IV. Implementación

Implementar o poner en funcionamiento las disposiciones de una norma jurídica es una tarea que corresponde a las autoridades competentes. En el caso de atención a víctimas y de toma de medidas precautorias, las autoridades administrativas y judiciales deben contar con la capacidad administrativa y los recursos para la implementación burocrática.

1. *Protocolos de implementación*

A nivel local se han elaborado múltiples protocolos de actuación e implementación, cuyo objetivo es poner en marcha y materializar las medidas de protección a víctimas de violencia familiar. A manera de ejemplo, podemos señalar tres documentos que reflejan formas de implementación de medidas precautorias en el país:

- a) Prontuario del Modelo Único de Atención del Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México. Este documento tiene como objetivo garantizar la debida diligencia y la efectiva atención a las mujeres, niñas y niños víctimas de violencia, por medio de “la aplicación del Modelo Único de Atención que deberá de ser utilizado por las servidoras y servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, así como por las instituciones sociales y privadas que se encuentren en la ciudad de México” (Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México [INMUJERES], s. f.).
- b) Protocolo de Actuación para la Implementación de las Órdenes de Protección del Estado de Campeche. Su objetivo es “establecer los requisitos y lineamientos a seguir desde la solicitud de las órdenes de protección hasta su seguimiento, para erradicar la violencia contra las niñas, niños, adolescentes y mujeres, este-

reotipos de género y discriminación” (Fiscalía General y Poder Judicial del Estado Campeche, 2017).

- c) Protocolo de Atención a Víctimas de Violencia Familiar del Poder Judicial del Estado de Sinaloa. Tiene como objetivo “estandarizar el procedimiento para ejercer el derecho a solicitar la orden de protección para víctimas de la violencia intrafamiliar” (Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa, 2012)

Estos protocolos de actuación proporcionan lineamientos para las autoridades encargadas de implementar la legislación en materia de violencia familiar, las cuales se encuentran en la primera línea de interacción con las víctimas; y pretenden facilitar, tanto a al servidor público como al ciudadano, las formas en que deben llevar a cabo sus actuaciones para obtener medidas precautorias tendientes a detener los actos generadores de violencia.

Tomando como ejemplo a la Ciudad de México, encontramos que los protocolos de implementación establecen pasos a seguir tanto para el ciudadano como para el servidor público. Para comenzar, se solicita a las víctimas presentarse en los Centros de Atención a la Violencia Familiar (específicamente en la oficina de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México [FGJCDMX], ubicada en la calle Digna Ochoa y Plácido, s/n, Colonia Doctores, Alcaldía Cuauhtémoc), mientras que a la autoridad se le insta a escuchar la solicitud, informar brevemente sobre los servicios de orientación social, médica, jurídica y atención psicoterapéutica a las personas en situación de víctimas de violencia familiar. Posteriormente, se dirige a la persona al área jurídica con una abogada o abogado. Allí se le brinda asesoría en materia penal, respecto al delito de violencia familiar; y en materia familiar se le orienta, según el caso, y se le ofrece un oficio de canalización a la Defensoría Pública del Gobierno del Distrito federal (PJCDMX, s. f. b). Se ofrecen formatos únicos para el llenado de demandas y denuncias para facilitar las solicitudes de la víctima.

Por otra parte, en las diversas agencias del Ministerio Público se cuentan con guardias de Abogadas de las Mujeres que tienen la función de atender las 24 horas la tramitación de medidas de protección, y que se encuentran coordinadas por la Dirección General de Acceso a la Justicia y Espacios de Refugio de la Secretaría de las Mujeres (SEMUJERES) (GCDMX, 2020). Estas abogadas atienden las denuncias y

los casos de violencia familiar que pueden derivar en las solicitudes de medidas precautorias para las víctimas. En ese sentido, el ministerio público debe recibir las denuncias y, de ser el caso, decretar las medidas que considere pertinentes dentro de sus facultades, además de dirigir a las víctimas a los Centros de Atención a Víctimas para continuar con su acompañamiento en el proceso judicial.

Los casos que se atienden aumentan día a día desde 2020. De acuerdo con datos del Gobierno de la Ciudad de México, sólo en el primer trimestre de 2020, Abogadas de las Mujeres en agencias del Ministerio Público brindaron 6,297 atenciones, mientras que el número de carpetas de investigación iniciadas por violencia familiar fue de 9,455, es decir, 64 carpetas por día. Lo anterior representa un incremento de 11 % respecto de 2019, donde el número de carpetas iniciadas fue de 8,334 (GCDMX, 2020). La tendencia continúa en ascenso en 2021.

De acuerdo con los datos sobre medidas de implementación, protocolos y personas que se dedican a ejercerlas, continúa la duda sobre el porqué del retraso cotidiano al momento de aplicación de las medidas precautorias. ¿Por qué la dilación y falta de inmediatez? Es decir, por qué en el día a día una medida precautoria, que debería ser dictada de inmediato para proteger a las víctimas, puede tardar desde 24 horas hasta un número indeterminado de días, semanas y hasta meses. La respuesta no parece estar en la ley o en los medios de implementación.

2. Inmediatez

El principio de inmediatez puede considerarse como un criterio o un principio a tomar en cuenta por la autoridad al momento de implementar acciones para proteger a personas respecto de sus derechos fundamentales. Tal criterio implica que dichas acciones se interpongan en términos razonables, relacionados con el momento en que ocurre la amenaza o afectación a los derechos fundamentales de la persona que se encuentra en una posición de víctima. Este principio se entiende implícito y relacionado con el derecho a la seguridad jurídica que tiene toda persona, el cual se encuentra previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y

que ordena a la autoridad a actuar “de inmediato” (**Tesis: IV.1o.A.81 A (10a.)**, 2019, p. 2229).

En el caso de las medidas precautorias en casos de violencia familiar, el principio de inmediatez debe entenderse como el crédito preliminar que las autoridades deben otorgar a las declaraciones de las personas que acuden ante las instancias administrativas o tribunales judiciales en busca de protección. Quien es víctima de violencia familiar acude ante la autoridad en búsqueda de medidas, ante el temor de ser violentado o violentada en su persona, bienes o derechos o los de sus familiares más próximos. Normalmente no acude con un documento o acción cuidadosamente elaborada con tiempo; su sentido de la urgencia le insta a acudir a declarar lo que sabe y le preocupa para obtener medidas preliminares y precautorias que puedan asegurar su seguridad e inclusive su supervivencia.

Consecuentemente, de acuerdo con la inminencia de afectación de derechos en los casos de violencia familiar, el criterio de inmediatez procesal “entendido en el sentido de que permite atribuir cierto grado de verosimilitud a las primeras declaraciones del deponente” (**Tesis: 1a.CCLII/2018 (10a.)**, 2018, p. 333) debe aplicarse para permitir la implementación de medidas de protección en forma inmediata.

Así pues, tomando en cuenta el principio de inmediatez y la clara aplicación que dicho criterio tiene en el caso de medidas precautorias para evitar o contener casos de violencia familiar, podemos concluir que la autoridad administrativa o jurisdiccional cuenta con las herramientas legales y las facultades constitucionales necesarias para aplicar dicho principio y proteger a la probable víctima de violencia familiar.

3. Otros datos

No obstante, las facultades y poderes que se han otorgado, de acuerdo con la legislación vigente, a los ministerios públicos, fiscalías y al órgano judicial, existe una falta de implementación inmediata de medidas precautorias en atención a víctimas de violencia familiar. Esta carencia de efectividad en la aplicación al principio de inmediatez, en la toma de medidas precautorias, podría encontrar una explicación en dos factores: primero, la falta infraestructura y de personal suficiente

para atender la cantidad de casos relacionados con violencia familiar; y segundo, la falta de capacidad técnica de los encargados de la implementación. En ese sentido, analicemos algunos números.

Poder Judicial. Los juzgados familiares se encuentran constantemente con sobrecarga de trabajo. Como ejemplo, en San Luis Potosí los juzgados del ramo familiar representan el 40 % de los asuntos. Hay más de once mil asuntos de índole familiar por año, y cada juzgado familiar atiende por año dos mil trescientos asuntos (Morales, 2018). En la Ciudad de México, de acuerdo con la Dirección de Estadística de la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia, entre enero y abril de 2021 se han ingresado 25,208 controversias del orden familiar (PJCDMX, s. f. a). Dentro de estas controversias se encuentran múltiples solicitudes de medidas provisionales que deben ser atendidas a la par de todos los demás asuntos.

Ministerios Públicos. La tasa de agentes y fiscales del Ministerio Público, a nivel local, es de 8.4 agentes por cada 100,000 habitantes. De las agencias especializadas, sólo el 2.0 % se dedican a la atención de delitos de violencia familiar. En los primeros seis meses de 2019 se han denunciado 140,000 delitos en la Ciudad de México, lo que representa casi el total de 2015. De cuatro años a la fecha se han incrementado de 169,000 denuncias a 234,000. En el primer semestre de 2019 aproximadamente tenemos 140,000 denuncias, esto es, casi la misma cantidad de lo que se inició en 2015. Por lo tanto, hay un crecimiento de más del 38 % (Ortega, 2019).

Policías. Según datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, México cuenta con un déficit de 101,458 elementos policíacos a nivel estatal. Es decir, faltan 42 % de las policías preventivas estatales necesarias para alcanzar el estándar mínimo de 1.8 policías por cada 1,000 habitantes. Al finalizar 2020 se contaban con 130,136 policías, lo que daba una cobertura de 1.02 policías por cada 1,000 habitantes. Sin embargo, de estos elementos, únicamente 127,840 (98 %) habían sido evaluados en control de confianza, de los cuales 7,066 (6 %) obtuvieron resultado no aprobatorio. De tal manera que el estado de fuerza real operativo era de sólo 123,070 elementos, cifra que indica que el país tiene poco más de la mitad de los policías preventivos estatales que debería tener (Pérez, 2021).

Capacidad técnica. Entre 2008 y 2017, nueve de las treinta y dos entidades federativas en el país no destinaron presupuesto para capacitar a su personal. Desafortunadamente no en todos los estados existen procesos de capacitación permanente en el ámbito judicial; mucho menos en materias de derechos humanos o de víctimas de violencia familiar. Chiapas, por ejemplo, llevó a cabo cuatro actividades de capacitación en 2015, mientras que el resto de la década no reportó ninguna actividad de capacitación. Del total invertido en capacitación judicial a nivel nacional, la mayoría correspondió solamente a recursos del Poder Judicial de la Ciudad de México (Equis y Transversal, 2019).

V. Conclusiones y propuesta

Tomando en cuenta las disposiciones jurídicas analizadas y los protocolos de implementación de estas para llevar a buen término y ejecutar medidas precautorias en casos de violencia familiar, consideramos que la problemática actual no radica ni en la normativa vigente ni en los medios de implementación. Por el contrario, de los números y estadísticas analizadas, respecto a la cantidad de asuntos en materia familiar, la cantidad de denuncias relacionadas con violencia familiar *versus* el número de juzgadores, ministerios públicos y policías, podemos llegar a la conclusión de que el problema de la inmediatez en el otorgamiento de medidas precautorias en México se debe fundamentalmente a la falta de capacidad operativa de las instituciones locales de procuración de justicia y de administración de justicia. En términos sencillos: no hay suficientes jueces, ministerios públicos y policías para atender la creciente constante en casos de violencia familiar en nuestro país.

Lo anterior nos lleva a concluir que la solución debemos buscarla, primero, en lo pragmático, para trasladarla, después, a la norma jurídica. Si tomamos como premisa que uno de los problemas para la aplicación y efectividad del principio de inmediatez en el otorgamiento de medidas precautorias en México se debe fundamentalmente a la falta de capacidad operativa de las instituciones locales de procuración de justicia y de administración de justicia, una de las soluciones es analizar objetivamente cual es el déficit de personal y de presupuesto

para echar a andar el sistema, presupuestar y actuar en consecuencia otorgando las partidas necesarias a nivel local a las autoridades encargadas del proceso. La propuesta no es nueva, y cumple con las recomendaciones de reservar a los poderes judiciales un porcentaje del presupuesto, realizadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Relatoría Especial sobre la independencia de magistrados de la ONU (Pantin y Aguilar, 2020).

Durante 2020, únicamente ocho poderes judiciales recibieron montos equivalentes al 2 % o más del presupuesto del Estado. Algunas entidades, como Veracruz, Yucatán y el Estado de México, ya contemplan un porcentaje mínimo del 2 % para ser asignado al poder judicial. El homologar este tipo de medidas a nivel constitucional federal sería una primera medida transitoria para garantizar un presupuesto mínimo al poder judicial de cada entidad. Por otra parte, tendría que regularse el destino de los recursos para que estos se ocupen directamente al incremento de juzgados, personal, infraestructura y capacitación; y no como ha sucedido en otras ocasiones, que se destina al incremento en los ingresos de los magistrados de la entidad (Romero, 2020).

Así como ocurre con el Poder Judicial, también los ámbitos administrativos deberían asignarse mayores recursos destinados a las fiscalías especializadas en atención a casos de violencia familiar y elementos policíacos capacitados y designados a dichas áreas. De otra forma, con los números mostrados, el tiempo por persona (ministerio público o policía) matemáticamente no permite que se atiendan la cantidad de asuntos y en específico medias precautorias urgentes que en la presente época está demandando la población vulnerable.

Concluyo con una cita que representa el sentir del gobernado en la actualidad, respecto de la inmediatez en cuanto al otorgamiento de las medidas precautorias:

La demora excesiva obliga a la víctima a enfrentarse a una larga lucha por su derecho sin obtener siquiera cierta vindicación moral; reduce las posibilidades de éxito cuando finalmente se ordena investigar los hechos y sancionar a los responsables; mina la credibilidad del sistema y erosiona su eficacia disuasiva, ahuyenta a los potenciales denunciantes y siembra dudas sobre la competencia de los encargados del sistema... (García Ramírez, 2002, p. 134)

VI. Referencias

- Areta, I. (2020, noviembre 25). Octubre rompe récord de violencia familiar: hubo más de 20 mil denuncias en México. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2020/11/octubre-rompe-record-de-violencia-familiar-hubo-mas-de-20-mil-denuncias-en-mexico/>
- Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar (CAVI), Fiscalía General de Justicia Ciudad de México (s. f.). <https://www.fgicdmx.gob.mx/cavi>
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAM), Cámara de Diputados, LXI legislatura. (2011, marzo 3). Medidas de protección en situaciones de violencia contra las mujeres. http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_*Estudio/ceameg/ias/Doc_29.pdf
- Código Civil para el Distrito Federal (CCDF), México (1928, mayo 26).
- Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal (CPCDF), México (1932, septiembre 21).
- Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), México (2014, marzo 5).
- Equis, Justicia para las Mujeres y Transversal, Acción sobre los derechos de las personas con discapacidad. (2019). La capacitación judicial en derechos de las personas con discapacidad. https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2019/09/La_Capacitacion_Judicial_en_Derechos_de_las_Personas_con_Discapacidad.pdf
- Fiscalía General y Poder Judicial del Estado Campeche. (2017). Protocolo de actuación para la implementación de las órdenes de protección del Estado de Campeche. <https://ayuntamientohopelchen.com/wp-content/uploads/2024/04/Protocolo-de-actuacion-para-la-implementacion-de-mas-medidas-y-ordenes-de-proteccion.pdf>
- García A. K. y Rojas V. (2020, mayo 24). La violencia sí incrementó en la cuarentena: las llamadas de auxilio y más búsquedas en Google. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/politica/La-violencia-si-incremento-en-la-cuarentena-mas-llamadas-de-auxilio-y-mas-busquedas-en-Google-20200524-0002.html>
- García Ramírez, S. (2002). Los derechos humanos y la jurisdicción interamericana. *Universidad Nacional Autónoma de México*.
- Gobierno de la Ciudad de México (GCDMX). (2020, mayo 14). Presenta Gobierno de la Ciudad datos de atenciones a la violencia con-

- tra las mujeres durante la emergencia sanitaria. Boletín 11/2020. <https://www.semujeres.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/presenta-gob-cdmx-datos-de-atenciones-la-violencia-durante-emergencia-sanitaria>
- Instituto de Información Estadística y Geografía de Jalisco (IIEG). (2021, febrero 22). Violencia familiar, enero de 2021. https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2021/02/reporte_mensual_violencia_enero_2021.html
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2020). Resultados del censo nacional de impartición de justicia estatal (CNIJE) 2020. Comunicado de prensa (472/20). <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/EstSegPub/CNIJEstal2020dftv.pdf>
- Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México (INMUJERES). (s. f.). Prontuario del Modelo Único de Atención, Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México; Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del DF. <https://www.semujeres.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Publicaciones/ProntuarioMUA.pdf>
- Morales, C. (2018, noviembre 20). Juzgados familiares con sobrecarga de trabajo: Almazán Cué. *Quadratin San Luis Potosí*. <https://sanluispotosi.quadratin.com.mx/principal/juzgados-familiares-con-sobrecarga-de-trabajo-almazan-cue/>
- Ortega, I. (2019, julio 13). Reprueban a PGJ por infraestructura. *Reforma*. <https://www.reforma.com/reprueban-a-pgj-por-infraestructura/ar1721974?v=2&referer=-7d616165662f3a3a6262623b727a-7a7279703b767a783a->
- Pantin, L., y Aguilar, A. (2020). Poderes judiciales locales: ¿el presupuesto los hará libres? *El Juego de la Suprema Corte*, Blog de la Revista Nexos. <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/author/laurence-pantin/>
- Pérez, M. (2021, mayo 4). Identifican déficit de más de 100,000 policías en el país. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Identifican-deficit-de-mas-de-100000-policias-en-el-pais-20210504-0014.html>
- Poder Judicial Ciudad de México (PJCDMX) (s. f. a). Expedientes ingresados por tipo de juicio, Oficialía de Partes común en materia oral familiar y en materia familiar. <https://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/datos-abiertos/>

- Poder Judicial de la Ciudad de México (PJCDMX). (s. f. b). Página de Atención a Víctimas del Delito de Violencia Familiar. <https://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/atencion-a-victimas/>
- Reina, E. (2019, noviembre 28). El exdirector de Amazon en México, principal sospechoso del asesinato de su exesposa. *El País*. https://elpais.com/sociedad/2019/11/28/actualidad/1574970067_000769.html
- Romero, A. (2020, enero 10). Exhiben a magistrados del Poder Judicial de Tlaxcala 'clavándose' la devolución de impuestos. *Quadratin Tlaxcala*. <https://tlaxcala.quadratin.com.mx/principal/exhiben-a-magistrados-del-poder-judicial-de-tlaxcala-clavandose-la-devolucion-de-impuestos/>
- Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa. (2012). Protocolo de atención a víctimas de violencia familiar del Poder Judicial del Estado de Sinaloa. <http://stj-sin.gob.mx/assets/images/noticias/archivos/1348849110.pdf>
- Tesis IV.1o.A.81 A (10a.) (2019). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época, libro 65, abril de 2019, tomo III, p. 2229.
- Tesis 1a. CCLII/2018 (10a.) (2018). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 61, diciembre de 2018, tomo I, p. 333.
- Tesis I.6o. P.18 (10a.) (2024). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima Época, libro XI, agosto de 2012, tomo 2, p. 2024.
- Tesis 1a. CXXXVII/2017 (10a.) (2017). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima Época, libro 47, octubre de 2017, tomo I, p. 502.

