

FORTALECIMIENTO DE LA RESPUESTA INSTITUCIONAL ANTE EL AUMENTO DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y NIÑAS

Claves para una política de protección para las mujeres desde el Poder Judicial: contexto para el Estado de Coahuila

Noviembre 2020



EQUIS
Justicia para las mujeres



ÍNDICE

I. Incremento de la violencia contra las mujeres y niñas	4
II. Prevención de la violencia de género, órdenes de protección y el papel del Poder Judicial	5
III. Fortalecimiento de las órdenes de protección	7
1. Estándares relevantes	7
2. Claves para el dictado de órdenes de protección eficaces	10
3. Algunas cuestiones a considerar en la emisión de las órdenes	12
IV. Las órdenes de protección: diferencias y similitudes con otros mecanismos	16
V. Recomendaciones no jurisdiccionales dirigidas al Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Coahuila	22
Conclusión	25

Claves para una política de protección para las mujeres y niñas desde el Poder Judicial de Coahuila

Este documento presenta a las órdenes de protección como un mecanismo eficaz para proteger a las mujeres que viven en situación de violencia. El propósito es estandarizar los criterios utilizados al emitir órdenes de protección, de modo que se establezcan pautas esenciales para su implementación eficaz. Con ello se espera fortalecer las estrategias de prevención de la violencia que han sido implementadas por el Poder Judicial de Coahuila.

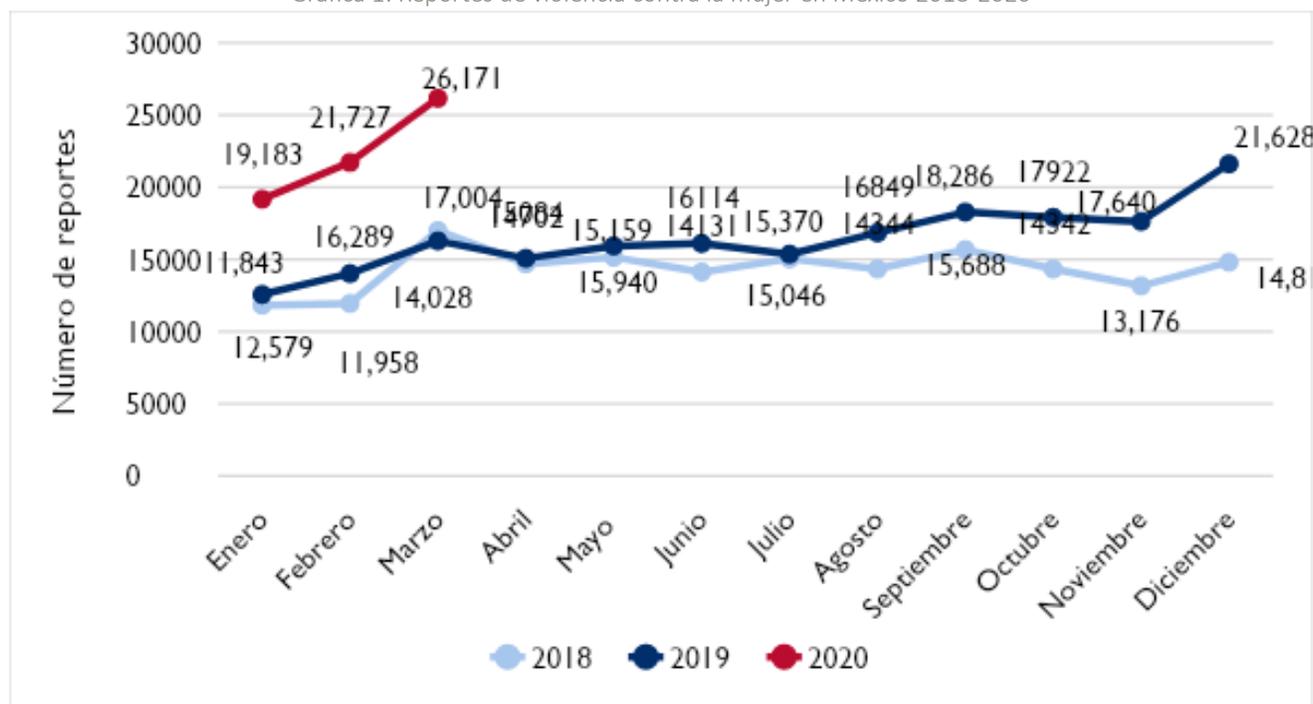
Este documento se desarrolla en cinco secciones. Primero, se expone el incremento de la violencia contra mujeres y niñas en el contexto de la pandemia. Segundo, se introduce a las órdenes como mecanismos idóneos para prevenir la violencia de género. Tercero, se abordan las claves para fortalecer la implementación de las órdenes: se enlistan los estándares internacionales relevantes para comprender sus objetivos; se señalan criterios para su emisión eficaz, así como algunas consideraciones adicionales que los jueces podrían tomar en cuenta. En cuarto lugar se expone un análisis comparativo de los mecanismos a disposición de las personas juzgadas en Coahuila, que también contribuyen a la protección de las mujeres. Finalmente, se realizan algunas sugerencias de carácter no jurisdiccional, pero que pueden contribuir al fortalecimiento de las órdenes como política de prevención de la violencia.

I. Incremento de la violencia contra las mujeres y niñas

La llegada del COVID-19 a México ha afectado de manera desproporcionada a las mujeres y niñas. Las medidas de confinamiento en los hogares –que el gobierno ha implementado como parte de la política pública sanitaria para prevenir contagios– las obligan a pasar más tiempo en sus hogares, donde muchas son víctimas de violencia a manos de sus parejas, ex parejas o familiares. A esto deben sumarse las presiones económicas y psicológicas que la pandemia ha desencadenado, lo cual pudiera detonar dinámicas aún más violentas en los hogares.

De la información registrada durante al primer trimestre de 2020 por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) puede advertirse que este año los reportes de violencia incrementaron en un 20% de febrero a marzo, mientras que el porcentaje fue del 16% para el mismo periodo en 2019, como se observa en la Gráfica 1:

Gráfica 1: Reportes de violencia contra la mujer en México 2018-2020



Fuente: elaboración propia con datos del SESNSP

Ante este panorama, hoy más que nunca resulta fundamental que las autoridades cuenten con mecanismos ágiles que les permita actuar eficazmente para proteger a las mujeres y niñas que viven en situación de violencia. A continuación se abordarán los órdenes de protección como mecanismos especialmente útiles para detonar acciones de protección en beneficio de las mujeres y niñas de Coahuila.

II. Prevención de la violencia de género, órdenes de protección y el papel del Poder Judicial

El punto de partida para entender la naturaleza de las órdenes de protección radica en el reconocimiento por parte del Estado Mexicano de que es necesario contar con una política para prevenir la violencia de género a nivel nacional. Esta necesidad deriva, por un lado, de la deuda histórica con la lucha para erradicar la violencia contra las mujeres, y por otro, de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos¹. En efecto, en los casos de violencia contra las mujeres y niñas las autoridades tienen la obligación de actuar con la diligencia debida².

¿Por qué son preventivas?

- Evitan actos de violencia.
- Cesan las conductas violentas que se ejercen en contra de la víctima.
- Previenen un daño mayor a las víctimas de abuso o violencia.
- Coadyuvan en la prevención de formas extremas de violencia, como parte de una política para erradicar el feminicidio.

Ello implica —entre otras cosas— adoptar mecanismos jurídicos de prevención y protección que sean aplicados de manera eficaz³. Las órdenes de protección previstas en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Coahuila (en lo sucesivo “Ley de Acceso”) son, precisamente, actos encaminados a detonar acciones de las autoridades a efecto de generar seguridad para las mujeres y niñas que puedan estar en riesgo o viven situaciones de violencia.

¿Por qué tener un mecanismo de protección para mujeres y niñas? Debemos empezar por dimensionar que, según las estimaciones de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, México es uno de los países con las tasas más altas de asesinatos de mujeres en el mundo⁴. En el informe Las dos Pandemias, organizaciones de la sociedad civil señalan que entre los años 2000 y 2018, por ejemplo, 3 de cada 10 mujeres fueron asesinadas en sus propios hogares, en comparación con 1 de cada 10 hombres. En los pocos casos en donde se registro si la víctima sufrió o no violencia familiar de manera previa al homicidio⁵, resulta que alrededor del 57% de los asesinatos de mujeres ocurrieron en contextos de violencia familiar. En el caso de los hombres, en cambio, esta proporción disminuyó a 16.7%⁶. Como si esto fuera poco, los datos también muestran que, a pesar de todas las políticas que en las últimas décadas se han implementado para prevenir y atender la violencia familiar, los asesinatos de mujeres en casa han aumentado.⁷

La violencia familiar que no culmina en un asesinato también es un gran problema. De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH 2016) en el contexto de la relación de pareja el 40.1% reportó haber vivido violencia emocional; el 20.9% violencia económica; el 17.9% violencia física, y el 6.5% violencia sexual.⁸ A todo esto debemos sumar que, según la ENDIREH, la mayoría de las mujeres no acude a las instituciones a solicitar apoyo. Hay varias razones por las cuales las mujeres parecen desconfiar de las instituciones: porque tienen miedo a las consecuencias o posibles amenazas; porque la situación de violencia les genera vergüenza, o porque perciben que las autoridades no les creerán, o incluso, que les dirán que la violencia es su responsabilidad. Lo que no se puede perder de vista es que el 78.6% no presentó una queja o denuncia por estas razones.⁹

¿Qué podemos concluir de este panorama? De entrada debemos reconocer que la violencia de género no solo es un fenómeno común en el país; también se manifiesta de formas particulares. Considerando el estado de las cosas, resulta crucial que las mujeres y niñas puedan tener acceso a mecanismos cuyo diseño esté informado por los tipos de violencia que ellas viven. Las órdenes de protección son ese mecanismo. Por un lado, las distintas medidas que la Ley de Acceso contempla están diseñadas para responder a las manifestaciones de violencia que las mujeres viven: cesan la violencia física a través de la prohibición de acercarse a la mujer; la violencia económica, a través del otorgamiento de una pensión alimenticia; la violencia patrimonial, a través de la entrega de documentos u objetos de uso personal, o la violencia emocional, a través de la prohibición de comunicarse con la mujer. Por otro lado, al no condicionar el acceso a la protección de las autoridades a que la mujer presente una demanda o denuncia, las órdenes demuestran que la ley puede –y debe– ajustarse a las necesidades y experiencias de las personas a las que pretende proteger. En otras palabras, esto es un reconocimiento de que la ley debe proporcionar respuestas reales, no ilusorias. En suma, las órdenes están pensadas y diseñadas para combatir un patrón muy específico de violencia, que a su vez, afecta sistemáticamente a un grupo de personas en particular: las mujeres.

El Poder Judicial tiene una enorme responsabilidad para que las órdenes de protección puedan realmente convertirse en un mecanismo para el acceso a la justicia. Existen dos razones por las cuales esto es así. La primera es que la Ley de Acceso otorga a los jueces diversas facultades que les permite intervenir de manera inmediata para poner distancia entre la mujer y el generador de violencia. La segunda es que, como se ha insistido, la Ley contempla distintos tipos de medidas que atienden a los diversos factores de riesgo y vulnerabilidad de las mujeres y niñas, lo que permite mirar el contexto de violencia de forma integral. A continuación se abordan algunas cuestiones indispensables que las y los jueces deben considerar al dictar órdenes de protección.

III. Fortalecimiento de las órdenes de protección

Considerando que en el apartado anterior se identificó a las órdenes de protección como un mecanismo clave en la prevención de la violencia de género, este apartado tiene el objetivo de exponer los puntos clave para comprender cómo puede fortalecerse su emisión, seguimiento y cumplimiento. Contiene tres secciones: la primera expone de forma breve los estándares internacionales y nacionales que son relevantes para comprender los objetivos de las órdenes de protección; la segunda enlista una serie de claves para que el dictado de las órdenes de protección sea eficaz, la tercera enlista algunas cuestiones adicionales que las y los jueces deben considerar al dictar órdenes de protección.

1. Estándares relevantes

México ha suscrito diferentes tratados internacionales que han generado obligaciones para las autoridades respecto al derecho de las mujeres y niñas a vivir una vida libre de violencia. Asimismo, estas obligaciones han sido interpretadas, tanto por organismos internacionales, como por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. A continuación se exponen los principales criterios que han resultado de este ejercicio interpretativo y que, por lo tanto, resultan útiles para entender a las órdenes de protección como un mecanismo que forma parte del cumplimiento de las obligaciones de México para prevenir la violencia de género.

Tabla 1: Estándares relevantes para las órdenes de protección

Instrumento o institución	Relevancia en la protección de las mujeres y niñas
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer	De acuerdo con el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, debe interpretarse que el concepto de discriminación al que hace referencia la Convención incluye la violencia por razón de género. Además, la obligación prevista en el artículo 2 (e) de la Convención –que señala que los Estados deben comprometerse a adoptar todas las medidas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualquier persona– consiste en una obligación de debida diligencia. Ello quiere decir que los Estados son responsables de adoptar medidas apropiadas para prevenir actos u omisiones de agentes no estatales que den lugar a violencia de género. ¹⁰
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer "Belém do Pará"	De acuerdo con el artículo 7º de la Convención el Estado está obligado a adoptar políticas de prevención de la violencia de género. Esto implica, según su inciso (f), establecer mecanismos para la mujer que sean eficaces, es decir, capaces de lograr el efecto que se espera de ellos.

<p>Corte IDH</p>	<p>Caso González y otras vs. México. De acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el deber de debida diligencia para prevenir hechos de violencia contra las mujeres deriva de las obligaciones genéricas de la Convención Americana de Derechos Humanos. Este deber se encuentra reforzado por las obligaciones previstas en la Convención “Belem do Para”. Ello quiere decir que de estos dos instrumentos se desprende un estándar superior del deber de debida diligencia para los casos de violencia contra las mujeres.</p>
<p>Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer</p>	<p>Caso I.V. vs Bolivia. De acuerdo con la la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para proteger los derechos humanos no basta con la abstención de violar derechos, sino que deben adoptarse las medidas positivas que sean determinables en función de las particulares necesidades de protección de la persona.</p>
<p>Comisión Interamericana de Derechos Humanos</p>	<p>CEDAW/C/MEX/CO/7. De acuerdo con el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, México debe adoptar las medidas necesarias para mantener la duración de las órdenes de protección hasta que la víctima de violencia deje de estar expuesta al riesgo. Ello implica que, como parte del deber de debida diligencia, la vigencia de las órdenes de protección debe ir en función del riesgo que corre la víctima.¹¹</p>
<p>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p>	<p>Caso Jessica Lenahan y otros vs Estados Unidos. De acuerdo con la Comisión, las autoridades estaban obligadas a asegurar que su estructura respondiera en forma coordinada para cumplir los términos de la orden de protección. Ello requería que:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las autoridades sepan cuáles son sus responsabilidades • Las autoridades entendieran las características de la violencia • Las autoridades tuvieran directivas sobre cómo implementar órdenes de protección. <p>De acuerdo con la Constitución General, las personas juzgadas tienen –en en el ámbito de sus competencias– la obligación de proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres. Entre estos se incluye el derecho a la vida, a la integridad personal, a vivir una vida libre de violencia, y a la igualdad y no discriminación.</p>

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Contradicción de Tesis 293/2011. La Suprema Corte de Justicia señaló dos cuestiones cruciales en materia de derechos humanos:

- Los criterios emanados de la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana son obligatorios para los jueces nacionales, con independencia de que el Estado mexicano haya sido parte en el litigio.
- El artículo 1º reconoce un conjunto de derechos humanos –cuya fuente puede ser, tanto la Constitución, como los tratados internacionales– que constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional. Conforme a este parámetro debe analizarse la validez de las normas y actos del orden jurídico mexicano.

Amparo en revisión 554/2013. De acuerdo con el la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, en los casos de violencia contra las mujeres las autoridades deben adoptar medidas integrales con perspectiva de género para cumplir con la debida diligencia. Esto implica, tanto adoptar un marco jurídico de protección adecuado, como *una aplicación efectiva* del mismo. Incumplir con esa obligación desde los órganos los impartidores de justicia puede condicionar el acceso a la justicia.

Como puede verse, en cumplimiento del deber de debida diligencia México tiene la obligación de contar con mecanismos de prevención de la violencia que sean eficaces, es decir, mecanismos que sean aptos para lograr el objetivo que se espera de ellos: proteger a las mujeres y niñas en situación de riesgo. Ahora, es cierto que la eficacia de una orden de protección sólo puede valorarse según los hechos de cada caso, pues es necesario conocer los riesgos y necesidades particulares de una mujer o niña para determinar si la medida es –o no– apta para protegerla. Sin embargo, ello no impide señalar algunos criterios mínimos que contribuyen a que las órdenes de protección efectivamente tengan la capacidad de responder a la dinámica de la violencia que viven las mujeres y niñas víctimas de violencia. Este será el objetivo de la siguiente sección.

2. Claves para el dictado de órdenes de protección eficaces

A continuación se presentan una serie de criterios mínimos que contribuyen a que las órdenes de protección funcionen de forma óptima. Como podrá apreciarse, estos criterios están enfocados en las prácticas de las y los jueces que dictan o dan seguimiento a las órdenes de protección. Ello no implica, sin embargo, que no existan otras áreas de oportunidad que son cruciales para que las órdenes de protección operen de forma efectiva. Uno puede pensar, por ejemplo, en la coordinación interinstitucional, en capacitaciones o en espacios de diálogo entre el Poder Judicial de Coahuila y sociedad civil. Estas áreas de oportunidad serán abordadas en el apartado quinto de este documento. Al margen de lo anterior, se estima que el presupuesto necesario para el funcionamiento eficaz de las órdenes es homologar las prácticas de los jueces y juezas que se encuentran en la trinchera de la lucha por la prevención de la violencia. Es por esta razón que los siguientes criterios se enfocan principalmente en la intervención de las y los jueces que dictan órdenes de protección.

- **Debe presumirse la buena fe.** Las autoridades deben presumir la buena fe de las víctimas y creer en su dicho. Además, no deben revictimizarla, responsabilizarla por su situación de víctima y deben permitir el ejercicio efectivo de sus derechos.¹²
- **Las órdenes de protección pueden ser complementarias o autónomas.** Su otorgamiento no debería condicionarse a que se presente una denuncia o una demanda. Sin embargo, pueden dictarse de forma complementaria a otros mecanismos de protección –como las medidas de protección que puede ratificar un juez penal o las medidas provisionales en materia familiar– ya que pueden dictarse en cualquier momento procesal en que se advierta una situación de riesgo o de violencia.¹³ Es necesario tomar en cuenta las razones por las cuales se están solicitando las órdenes de protección. Por diversos factores, no todas las víctimas de violencia están decididas a denunciar. En gran medida, lo único que quieren las personas víctimas de violencia es que la violencia cese y su agresor se aleje.
- **Las órdenes de protección han de atender a las necesidades de la víctima y ser proporcionales al riesgo en el que se encuentre.** Con el fin de garantizar la seguridad

Uso de herramientas para dictado y seguimiento de las órdenes de protección

El Poder Judicial de Coahuila cuenta con herramientas que sirven para dictar órdenes de protección. A continuación, las mencionamos y señalamos cómo se pueden articular con la emisión de las órdenes:

- **Buzón de depósito de demandasⁱ:** este buzón, al ser físico y virtual, permite que existan distintos medios por los cuales las usuarias pueden solicitar una orden de protección con carácter urgente en cualquier horario y lugar.
- **Sistema de citasⁱⁱ:** el sistema electrónico de solicitud de citas es una herramienta útil para dar seguimiento a las solicitudes de órdenes y también al cumplimiento de estas, agendando espacios entre las y los jueces con las usuarias y sus acompañantes.

Puede servir en casos en que la juzgadora necesite más información para dictar la orden o para dar seguimiento al cumplimiento.

- **Consulta de expediente virtualⁱⁱⁱ:** esta herramienta es útil pues puede publicarse de forma inmediata después de la emisión de las órdenes de protección, dando certeza a la usuaria sobre su emisión.

- **Audiencias vía remota:** este tipo de audiencia permite que la usuaria no tenga que acudir a las instalaciones del Poder Judicial y se pueden realizar de forma urgente si es necesario.

de la víctima y mitigar los factores de riesgo a los que se enfrenta, es fundamental que exista correspondencia entre el tipo de órdenes que se dictan y la situación de vulnerabilidad en el que se encuentra la víctima, así como el peligro que el generador de violencia representa para ella.¹⁴ En otras palabras, lo que se busca es que exista una relación entre el tipo de orden de protección y el grado de riesgo.

- **Las órdenes de protección han de ser oportunas.** Al ser de urgente aplicación, deben ser otorgadas e implementadas de manera inmediata.¹⁶ Pueden ser solicitadas a petición de parte o de oficio.¹⁷ Es importante contar con mecanismos que permitan la solicitud de órdenes de protección sin la necesidad de que exista un proceso judicial de por medio, si bien esto es complejo pues regularmente el acceso que tienen las usuarias con el Poder Judicial es a través de la judicialización de sus asuntos, el estado de Coahuila cuenta con herramientas muy útiles para hacer de conocimiento de las y los jueces una situación que pone en peligro a una mujer o niña.^{iv}

- **Las órdenes de protección han de ser accesibles.** El procedimiento debe ser sencillo, para facilitar a las víctimas la obtención de protección inmediata.¹⁸

- **Las órdenes de protección han de proporcionar una protección integral.** Deben generar, en una misma actuación, una esfera de protección que contemple medidas de distinta naturaleza, normalmente penal o civil. Por ejemplo, en un solo acto la autoridad judicial puede ordenar la prohibición al agresor de acercarse al domicilio conyugal o a cualquier otro lugar que frecuenten las víctimas, la retención de armas de fuego, la suspensión temporal del régimen de visitas con sus descendientes y el pago provisional de las obligaciones alimenticias.¹⁹ Para garantizar una atención integral es recomendable que en la resolución sobre el dictado de las órdenes de protección se canalice a otras instancias.

ⁱ Este buzón se encuentra disponible en la página: <https://www.pjecz.gob.mx/buzon-electronico/>

ⁱⁱ El sistema de citas se encuentra disponible en la página: <https://www.pjecz.gob.mx/citas/>

ⁱⁱⁱ El sistema de consultas de expediente virtual se encuentra disponible en la página: <https://www.pjecz.gob.mx/consultas/expediente-virtual/>

^{iv} Las herramientas que se mencionan en el recuadro: "Uso de herramientas para dictado y seguimiento de las órdenes de protección" pueden servir para este propósito.

- **Las órdenes de protección se deben otorgar por el tiempo que persista el riesgo.** Las órdenes de emergencia y preventivas tendrán una duración que dependerá directamente de que la víctima de violencia deje de estar expuesta al riesgo, garantizando la vida, integridad y seguridad de las víctimas, y en su caso de las víctimas indirectas.²⁰ Esto hace a las órdenes un mecanismo eficaz por lo que es recomendable escuchar a la víctima para prorrogar o dictar nuevas órdenes cuando la situación de riesgo persista y la víctima así lo solicite.²¹

¡Cuidado con los estereotipos!

- Descalificar la credibilidad del testimonio de una mujer.
- Hacerla responsable por la situación de violencia que vive, generando expectativas sobre cuál debe ser su comportamiento en sus relaciones: “¿Por qué no dejas al agresor?” “¿Por qué no denunciaste al agresor?”
- Generar expectativas sobre cómo debería verse y comportarse.
- Minimizar o generar tolerancia o indiferencia a la violencia que vive una mujer: “No es tan grave” o “no estaba comprometida su vida”.
- Generar inacción de las autoridades ante denuncias de hechos violentos.
- Además de reproducir la violencia, estos estereotipos generan discriminación en el acceso a la justicia.¹⁵

3. Algunas cuestiones a considerar en la emisión de las órdenes

• **El énfasis en el posible riesgo.** El posible riesgo o peligro de sufrir violencia y la seguridad de la mujeres y niñas –al que hace referencia la Ley de Acceso, el Código Civil y el Código Penal de Coahuila– son la preocupación medular al dictar una orden de protección. En otras palabras, el énfasis es en el peligro de que pudiera ocurrir un acto de violencia en el futuro. Por este motivo, para dictar una orden no es necesario que la vida de las mujeres esté comprometida, o bien, que la violencia sea extrema, pues es precisamente esta situación la que las órdenes intentan prevenir. En congruencia con lo anterior, la Ley de Acceso para el estado de Coahuila señala que las autoridades cuentan con 8 horas para dictar las órdenes de protección de emergencia y preventivas, y su duración en cada caso se determinará en función de que haya cesado el riesgo en el que se encuentre la víctima²².

• **La valoración de riesgo indica el tipo de orden que debe dictarse.** El grado de riesgo o de violencia es el parámetro conforme al cual debe determinarse qué tipo de órdenes son apropiadas para mitigar el riesgo.

Para su medición es recomendable la creación de instrumentos que sean utilizados por las y los juzgadores que les permita generar un estándar homologado y puedan identificar el riesgo y el tipo de violencia que experimenta la mujer o niña. A continuación, se mencionan algunos elementos que podrían tomarse en consideración al hacer una valoración de riesgo para determinar el tipo de órdenes que se dictarán:

Tabla 2: Elementos para valorar el riesgo o peligro

<p>Hechos</p>	<p>Los siguientes elementos que se desprenden del análisis de los hechos generan un impacto sobre la determinación del nivel de riesgo y la determinación de la medida adecuada. Es por eso que</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tipo de violencia: ¿Las conductas o actos constituyen violencia física, sexual, económica, psicológica, patrimonial, política o violencia digital? • Modalidad de la violencia: ¿La violencia ha sucedido en el ámbito familiar, institucional, laboral, escolar o comunitaria? • Daños causados a la esfera de derechos de las mujeres y niñas: ¿Las conductas o actos generan un impacto sobre la integridad física, la salud, la identidad o cultura? ¿Se está generando más de una afectación? • Frecuencia de los actos o conductas violentas: ¿Con qué frecuencia han sucedido los actos o conductas? ¿Ha habido un cambio en la frecuencia? • Factores detonantes: ¿Existen factores que pudieran detonar actos de violencia, o bien, un incremento de su magnitud y frecuencia? Estos podrían ser, entre otros, ansiedad por la incertidumbre económica, pérdida del empleo o situaciones de estrés. • Antecedentes de violencia: ¿Existen antecedentes de violencia en la historia familiar? En particular ¿El agresor tiene antecedentes de violencia?
<p>Características de identidad (sujeto)</p>	<p>Existen características de identidad (como la identidad de género o la discapacidad) que, al interactuar con ciertos contextos (discriminación estructural, falta de accesibilidad, o tolerancia a la violencia) pueden generar que una persona sea excluida, limitada o restringida en sus derechos. Pero además, existen casos en que estas características se entrelazan, lo cual puede acentuar las desventajas que experimenta una persona. Este fenómeno se conoce como interseccionalidad.</p> <p>A continuación se enlistan algunas de estas características, así como las preguntas relevantes que la jueza o el juez debería hacerse al identificarlas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Discapacidad: <ul style="list-style-type: none"> - ¿Qué ajustes razonables puedo tomar para facilitar información sencilla sobre los procesos judiciales, de modo que puedan expresar su opinión? - ¿De qué forma puedo adoptar un papel activo a lo largo del juicio para nivelar desventajas procesales, en caso de que las haya? • Autoadscripción a un pueblo o comunidad indígena: <ul style="list-style-type: none"> - ¿Es necesaria la presencia de una persona intérprete de la lengua y cultura indígena a la que pertenece la mujer? - ¿De qué forma puedo tomar en cuenta las costumbres y cultura de esta mujer en el proceso, de modo que se garantice el acceso a la justicia?

	<ul style="list-style-type: none"> • Identidad de género: <ul style="list-style-type: none"> - ¿De qué forma la identidad de género impacta en el conflicto o la situación violencia y/o de riesgo? - ¿De qué forma puedo proteger el derecho a la identidad personal, al libre desarrollo y a la intimidad durante el proceso legal? • Orientación sexual: <ul style="list-style-type: none"> - ¿De qué forma la orientación sexual impacta el conflicto o la situación de riesgo? 		
Nivel	Bajo	Medio	Alto
Riesgo Situación particular de la beneficiaria que puede aumentar el nivel de riesgo.	<ul style="list-style-type: none"> • Antecedentes de violencia en familia de origen. • Interiorización de roles y estereotipos. 	<ul style="list-style-type: none"> • No es la primera vez que la beneficiaria es agredida físicamente. • La víctima se siente intimidada o atemorizada por el agresor. • Las redes de apoyo desconocen la situación de violencia. • Culpa o vergüenza. • Falta de información sobre derechos. 	<ul style="list-style-type: none"> • La violencia física es muy frecuente, persiste en el tiempo y su magnitud ha aumentado. • Presencia de violencia sexual. • Las redes de apoyo han sido inhabilitadas. • Situación económica inestable (ej. falta de ingresos). • La víctima presenta depresión, ataques de pánico o salud deteriorada.
Vulnerabilidad Factores sociales y de contexto estructural y particular de la beneficiaria que pueden incrementar su vulnerabilidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Hay presencia de las instituciones del Estado, pero los servicios de atención no son eficaces e inmediatos. • El lugar de domicilio de la beneficiaria es relativamente seguro, con algunos sucesos aislados de violencia. • Los espacios que frecuenta la beneficiaria se encuentran conectados a medios de transporte y otros servicios estatales. • Por lo general la beneficiaria tiene acceso a medios electrónicos o de comunicación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Hay cierta presencia de las instituciones del Estado, pero estas son intermitentes y poco efectivas. • El lugar de domicilio de la beneficiaria ha presentado un aumento en la frecuencia y/o magnitud de hechos de violencia. • Los espacios que frecuenta la beneficiaria se encuentran alejados de las principales instituciones que prestan servicios estatales (ej. policías, juzgados). • La beneficiaria tiene acceso intermitente a medios electrónicos o de comunicación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Hay una ausencia de las instituciones del Estado en los espacios que frecuenta la beneficiaria. • El lugar de domicilio de la beneficiaria está caracterizado por altos índices de violencia. • Los espacios que frecuenta la beneficiaria son de difícil acceso y/o hay obstáculos en el acceso a transporte público. • La beneficiaria no tiene acceso a medios electrónicos o de comunicación para solicitar ayuda o comunicarse con sus redes de apoyo.

	<ul style="list-style-type: none"> • Existen prácticas sociales y comunitarias que invisibilizan la violencia, pero existe un proceso de sensibilización a las dinámicas de la violencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las prácticas sociales y comunitarias facilitan la tolerancia a la violencia contra las mujeres. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las prácticas sociales y comunitarias han permitido y validado actos de violencia con frecuencia. • El aislamiento de la víctima (ausencia de red de contención familiar, social, etcétera)
<p>Peligro</p> <p>Características del generador de violencia</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Antecedentes penales por delitos menores. • Cambio en la situación laboral. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tiene redes de influencia. • Consume alcohol y/o drogas. • Tiene un cargo en una institución pública • Pertenece a asociaciones delictuosas. • Ejerce violencia económica o patrimonial. • Intentos de aislar a la víctima de sus amistades y/o familiares. • El agresor conoce la rutina de la víctima. 	<ul style="list-style-type: none"> • Utilizó o tiene acceso a armas de fuego • La reiteración y escalada de hechos de violencia (aunque los hechos anteriores no hayan sido denunciados) • Pertenece a la delincuencia organizada. • Tiene antecedentes penales por violencia. • Realiza amenazas a la víctima o a su familia. • Trabaja en la milicia, en la policía o es un personaje de la vida política. • El agresor espía o sigue a la víctima. • El agresor ha incomunicado a la víctima.

• **El consentimiento de la beneficiaria.** Aunque en algunos casos las órdenes de protección deben dictarse de oficio, es importante obtener la ratificación de la beneficiaria. Existen casos en que la intervención de las autoridades puede llegar a detonar conductas violentas y, por ende, colocar a la mujer en una posición vulnerable. Para evitar esta situación es importante que la beneficiaria de la orden la ratifique, de modo que pueda tomar las precauciones correspondientes.²³

• **El lenguaje accesible.** El acceso a la información es un medio para garantizar el acceso a la justicia. Por eso es importante comunicar a la víctima con un lenguaje claro y sencillo qué son las órdenes de protección, cuáles son sus alcances, sus limitaciones, su temporalidad y las personas que realizarán el seguimiento. En el caso de mujeres y niñas indígenas, o si la mujer que solicita la orden contara con alguna discapacidad, es importante que la información proporcionada sea en su idioma, mediante un formato pertinente.

• **La importancia del seguimiento.** Para que las órdenes de protección sean eficaces, es importante que al dictarlas se establezcan lineamientos mínimos que permitan dar seguimiento a la ejecución y cumplimiento de las órdenes, así como también contar con una unidad especializada para el seguimiento. En el caso de Coahuila, la legislación sólo indica que a la autoridad que dicta la medida le corresponde el seguimiento y monitoreo; sin embargo, no establece claramente cómo podría realizarse esta labor.²⁴

A continuación se exponen algunas cuestiones que podrían considerarse durante esta etapa:

Tabla 3. Cuestiones a considerar durante el seguimiento y monitoreo de la orden de protección

1. Establecer con claridad en la resolución: (i) las órdenes que se otorgan; (ii) el análisis sobre los hechos y el contexto del caso; (iii) las razones que justifican el otorgamiento de esa orden; (iv) la duración de la orden; (v) el lugar de implementación; (vi) la forma en que se dará seguimiento.
2. Utilizar la cédula de registro único conforme al Modelo Único de Atención que establece la Ley de Acceso para registrar las órdenes de protección dictadas y estar en constante comunicación con las autoridades que las implementan.²⁵
3. Solicitar a las autoridades que implementan las órdenes de protección –por ejemplo, la Secretaría de Seguridad Pública, agentes del ministerio público, etc. – informes o reportes periódicos de seguimiento.
4. Generar mecanismos para estar en constante comunicación con la víctima sobre el posible incumplimiento.
5. Evaluar periódicamente si persiste el riesgo para la emisión o prórroga de las órdenes de protección.

IV. Las órdenes de protección: diferencias y similitudes con otros mecanismos

Las personas juzgadoras tienen a su disposición diversos mecanismos para prevenir la violencia o intervenir cuando advierten que una mujer o niña se encuentra en una situación de riesgo. En algunos casos estos mecanismos incluso pueden combinarse para obtener una protección eficaz que sea acorde con las necesidades y el riesgo que corre la víctima. A continuación, se muestran los diferentes mecanismos de protección a disposición del Poder Judicial de Coahuila:

Tabla 4: Mecanismos de protección a disposición del Poder Judicial de Coahuila

Mecanismo	Órdenes de protección según las Leyes de Acceso a una Vida Libre de Violencia	Medidas de Protección en el CNPP	Medidas Cautelares	Medidas protectoras en materia familiar
Descripción	<p>Diseñadas para proteger a las mujeres de distintos tipos de violencias (económica, física, emocional, patrimonial, etc.)</p> <p>Su otorgamiento no está condicionado a que se presente una denuncia.</p> <p>Proporcionan protección integral, pues se pueden dictar y combinar medidas de distinta naturaleza.²⁶</p>	<p>Son las medidas propias del derecho penal, que tienen como fin principal la seguridad de la víctima de un delito.</p> <p>Se dictan en el marco de un proceso penal y son potestad del órgano investigador.</p> <p>En el caso de las medidas previstas en las fracciones I, II y III del artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) el órgano jurisdiccional tiene un papel importante, pues le corresponde analizar la imposición de dichas medidas y, con base en ese estudio, puede ratificar, modificar o cancelar las medidas de protección.</p> <p>medidas y, con base en ese estudio, puede ratificar, modificar o cancelar las medidas de protección.</p>	<p>Su objetivo principal no es únicamente la protección de la víctima sino también garantizar el desarrollo de la investigación y la presencia del imputado a juicio, así como evitar la obstaculización del proceso.</p> <p>Del catálogo de medidas solo tres resultan directamente efectivas para proteger a la víctima: la prohibición de asistir a reuniones o acercarse a ciertos lugares; la prohibición de acercarse o comunicarse con la víctima, y la separación del domicilio.</p>	<p>1) Separación de personas:</p> <p>El objetivo de la separación provisional o cautelar es que la persona que quiera demandar, denunciar o querellarse contra su cónyuge, concubino o compañero civil, pueda pedir al juez la separación de esa persona.</p> <p>Se trata de actos prejudiciales, por lo que, antes de vencer el plazo, debe acreditarse ante el juzgador que se ha presentado la demanda, denuncia o querrela.</p> <p>2) Medidas aplicables en caso de violencia familiar:</p> <p>Estas medidas aplican en aquellos casos donde se haga denuncia sobre violencia familiar al juzgador, este resolverá imponiendo medidas tendientes a proteger a la persona que sufre violencia.</p> <p>3) Órdenes y medidas de protección previstas en la Ley de Prevención, Asistencia y Atención de la Violencia Familiar.</p>

				Estas medidas buscan proteger a personas en situación de vulnerabilidad de la violencia familiar de forma oficiosa por distintas autoridades
Fundamento	<p>Artículos 27 a 34 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.</p> <p>Artículos 17 a 31 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Coahuila de Zaragoza.</p>	<p>De acuerdo con el artículo 137 del CNPP la autoridad judicial interviene en la ratificación, modificación o cancelación de las siguientes medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prohibición de acercarse o comunicarse con la víctima. • Limitación de acercarse o asistir al domicilio de la víctima (o al lugar en el que se encuentre). • Separación inmediata del domicilio. <p>En términos del último párrafo del artículo 137 podrían dictarse de manera complementaria las órdenes de protección contenidas en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, pues ésta es supletoria al CNPP en la aplicación de medidas de protección en los delitos por razón de género.</p>	<p>Artículo 153, 154 y 155 del CNPP.</p> <p>En términos del artículo 109, que contempla los derechos de las víctimas, en los delitos que impliquen violencia contra la mujer deben observarse todos los derechos que establece en su favor la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y las demás disposiciones aplicables.</p> <p>Por lo tanto, si la autoridad judicial detecta que la víctima se encuentra en riesgo, podría dictar de forma complementaria las órdenes de protección previstas en la Ley General.</p>	<p>Artículo 121 al 127 del Código de Procedimientos Familiares para el estado de Coahuila de Zaragoza.</p> <p>Artículo 169 al 176 del Código de Procedimientos Familiares para el estado de Coahuila de Zaragoza.</p> <p>Artículos 60 al 65 de Ley de Prevención, Asistencia y Atención de la Violencia Familiar.</p>

Medidas contempladas

1) De emergencia: desocupación del domicilio que habita la víctima, prohibición de acercarse al domicilio o cualquier otro que frecuente la víctima, reingreso de la víctima al domicilio, entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima, sus hijos e hijas, el auxilio policiaco de reacción inmediata a favor de la víctima y la prohibición de intimidar o molestar a la víctima.

2) Preventivas: Retención y guarda de armas de fuego, punzocortantes y punzo contundentes en posesión del agresor, inventario de los bienes muebles e inmuebles de propiedad común, uso y goce de bienes muebles que se encuentren en el domicilio de la víctima, acceso al domicilio en común, de autoridades competentes para tomar objetos personales y documentos de la víctima, o brindar servicios reeducativos integrales (gratuitos y con perspectiva de género).

3) Civiles: Suspensión temporal del régimen de visitas y convivencia con los hijos o hijas, prohibición de enajenar bienes,

Prohibición de acercarse o comunicarse con la víctima o a su domicilio, separación inmediata del domicilio, entrega de objetos y documentos de la víctima, prohibición de hacer conductas de intimidación o molestia, vigilancia en el domicilio de la víctima, protección y auxilio policial, traslado de la víctima a refugios o albergues, reingreso de la víctima al domicilio. por razón

Del catálogo de medidas solo tres resultan directamente efectivas para proteger a la víctima: la prohibición de asistir a reuniones o acercarse a ciertos lugares; la prohibición de acercarse o comunicarse con la víctima, y la separación del domicilio.

1) Separación del domicilio al cónyuge, concubino o compañero civil.

2) Medidas aplicables en caso de violencia familiar: exclusión de la persona generadora de violencia de la vivienda del grupo familiar, prohibir acceso al domicilio de la persona afectada, reincorporación de la persona afectada, decretar alimentos, custodia y derechos de comunicación con los hijos e hijas.

3) Órdenes y medidas de protección previstas en la Ley de Prevención, Asistencia y Atención de la Violencia Familiar. El artículo 61 deja abierta la posibilidad que Los Juzgados de lo Familiar o la Procuraduría de la Familia, en casos de urgencia, adopten las medidas convenientes.

Así mismo el artículo 64 Bis vincula los órdenes en casos de violencia familiar a las contenidas en la Ley de Acceso y, el artículo 65 enumera las medidas que pueden imponer: exclusión de la persona generadora de violencia de la vivienda del grupo familiar, prohibir acceso al domicilio de la persona afectada, depositar a la persona afectada en un domicilio que garanti-

	posesión exclusiva de la víctima sobre el inmueble que sirvió de domicilio conyugal y embargo precautorio de bienes inmuebles propiedad de la persona agresora.			ce su seguridad, reincorporación de la persona afectada.
Momento Procesal	Se dictan en cualquier momento, independientemente de que haya (o no) un proceso judicial de por medio. No es necesario una denuncia o querrela, basta con la declaración y petición de la receptora de la violencia.	Desde el inicio de la investigación, cuando se estime que el imputado representa un riesgo para la seguridad de la víctima. de género.	Se pueden solicitar en dos momentos procesales. El primero es cuando se formula la imputación y el imputado se haya acogido al término constitucional de 72 horas o haya solicitado la duplicidad del plazo de 144 horas. El segundo momento es cuando el imputado fue vinculado a proceso.	En el caso de la separación de personas pueden solicitarse al juzgador antes de interponer denuncia, querrela o demanda. En el caso de las medidas aplicables en caso de violencia familiar, se necesita interponer una denuncia. En caso de órdenes y medidas de protección previstas en la Ley de Prevención, Asistencia y Atención de la Violencia Familiar se solicitarán e impondrán cuando se tenga conocimiento de una situación de violencia familiar.
Duración	Duran hasta que se garantiza que la víctima deje de estar expuesta al riesgo.	Tienen una duración máxima de 60 días naturales, prorrogables por 30 días más.	Duran hasta que se modifiquen o se garantice la víctima, el desarrollo de la investigación, la presencia del imputado a juicio o la obstaculización del proceso dejan de estar en riesgo.	Duran todo el proceso, solo en el caso de las medidas y órdenes previstas en la Ley de Prevención, Asistencia y Atención de la Violencia Familiar duran 36 horas.

Como puede apreciarse en la Tabla 4, a pesar de que los mecanismos expuestos pueden generar resultados similares a las órdenes de protección, lo cierto es que también tienen algunas diferencias, como se aprecia a continuación:

Tabla 5: Diferencias y similitudes de las órdenes de protección con otros mecanismos

Diferencias	Similitudes
<ul style="list-style-type: none"> ● Las órdenes de protección pueden prevenir distintos tipos de violencia mediante medidas de emergencia, preventivas o civiles. En cambio, las medidas de protección que puede ratificar o modificar un juez o jueza, así como las medidas cautelares son efectivas para alejar al agresor de la víctima, pero no se enfocan en la violencia patrimonial o económica. Aunque en términos del artículo 137 del CNPP también puede dictarse una medida de protección que consista en la entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad (mitigando la violencia patrimonial), ésta no es una medida que deba ser puesta a consideración del órgano jurisdiccional. ● La separación de personas (que es una de las medidas protectoras en materia familiar) busca alejar al cónyuge o a la persona a quien se vaya a demandar, de modo que pueda interponerse el recurso legal, pero no protegen de manera integral como sí lo hacen las órdenes de protección previstas también en la Ley para la Familia de Coahuila. ● Las órdenes de protección previstas en la Ley de Acceso pueden dictarse en el marco de un proceso judicial, o sin que haya iniciado un proceso o investigación. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Todos estos mecanismos están contemplados en las respectivas legislaciones con el objeto de proteger a la beneficiaria de la medida. ● Las medidas protectoras en materia familiar son similares a las previstas en las Leyes de acceso e incluso pueden ser complementarias entre sí. . ● Todas las medidas tienen en común que pueden ser efectivas para alejar al agresor de la víctima (ej. a través de la separación del domicilio o la prohibición de acercarse a la víctima). ● Las medidas de protección del CNPP y las medidas cautelares se dictan en el marco de un proceso penal. Por su parte las medidas protectoras en materia familiar también se encuentran vinculadas a un proceso, al tratarse de actos prejudiciales.

De las diferencias y similitudes expuestas en la Tabla 5, hay dos que vale la pena resaltar. La primera es que, según la Ley de Acceso, las órdenes de protección son actos de urgente aplicación en función del interés superior de las mujeres víctimas de violencia. De modo que lo que buscan es proteger a una población específica y es por eso que están diseñadas para responder a distintos tipos de violencia –por ejemplo, patrimonial o económica– y no sólo a la violencia física. Esto puede lograrse, por ejemplo, al garantizar el pago provisional de las obligaciones alimenticias o a través de la entrega inmediata de objetos de uso personal. Nótese que las medidas y órdenes en materia familiar están enfocadas en violencia familiar. Es por eso que, si bien son similares, las contempladas en la Ley de Acceso son más amplias.

La segunda es que las órdenes de protección previstas en la Ley de Acceso pueden dictarse en cualquier momento del proceso o sin que se haya iniciado un proceso judicial, mientras que las medidas de protección y las medidas cautelares se encuentran vinculadas a un proceso judicial familiar o penal.

Desde luego, ello no implica que solo las órdenes de protección puedan utilizarse con el fin de proteger eficazmente a una mujer o niña. Más bien, del análisis comparativo en la Tabla 4 se desprende que la utilidad de cada mecanismo depende del momento, del proceso y de las necesidades de la mujer o niña en situación de riesgo.

V. Recomendaciones no jurisdiccionales dirigidas al Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Coahuila

Las siguientes recomendaciones no jurisdiccionales sobre el dictado y seguimiento de las órdenes de protección se construyen con base en los hallazgos encontrados en el caso específico de Coahuila y buscan fortalecer la actuación de las y los jueces que las dictan.

Recomendación	Descripción
<p>1. Ampliar el conocimiento sobre las órdenes de protección como mecanismos para prevenir y atender la violencia contra las mujeres y niñas.</p>	<p>Se sugiere incorporar en la capacitación del Poder Judicial de Coahuila un módulo específico sobre las órdenes de protección, su dictado y seguimiento, así como una sensibilización periódica en perspectiva de género.</p> <p>También se sugiere generar una campaña de comunicación desde el Poder Judicial dirigida a las juzgadoras y a la ciudadanía, informando sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las obligaciones de las juzgadoras en su deber de prevenir y proteger a las mujeres en situaciones de violencia • Las figuras distintas figuras de protección y su alcance. • Los mecanismos para acceder a estas figuras de protección.
<p>2. Crear un instrumento específico para el dictado y seguimiento de las órdenes de protección.</p>	<p>Se recomienda crear un protocolo que contenga al menos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Legislación aplicable (leyes, jurisprudencia, tratados internacionales). • Facultades de las juzgadoras para el dictado de las órdenes de protección, tanto en materia familiar, civil y penal, como en los juzgados mixtos. • Instrumento para determinar el grado de riesgo y tipo de violencia que permita elegir las medidas de protección que sean idóneas para el caso en concreto.^v • El procedimiento para el dictado de las órdenes de protección. • Los elementos que debe contener la resolución sobre la emisión de la orden de protección. • El mecanismo para seguimiento a las órdenes de protección y los medios de apremio en caso de que exista un incumplimiento.^{vi}

	<ul style="list-style-type: none"> • El registro de órdenes para dar seguimiento.^{vii} • La creación de un formato de solicitud de orden de protección^{viii}, así como una lista de información mínima solicitada para su dictado y poner esta información a disposición de las solicitantes.
<p>3. Mejorar la accesibilidad de las mujeres y niñas víctimas de violencia a las órdenes de protección.</p>	<p>Se recomienda el uso de medios tecnológicos para garantizar el acceso de todas las usuarias a las órdenes de protección. El Poder Judicial cuenta con tres herramientas tecnológicas que permiten el acceso a las órdenes de protección, pero para su correcto uso en la solicitud de las órdenes estos deben ser adaptados. A continuación se detallan aspectos que podrían adaptarse en cada uno de ellos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Buzón de depósito de demandas: podría habilitarse para la interposición de órdenes de protección. Además, su seguimiento debería tener un carácter urgente que podría ser ampliado al ámbito penal, ya que actualmente solo funciona para materia civil, familiar y mercantil. • Sistema de citas: ya funciona para todas las materias, por lo que podría agregarse un apartado para la solicitud de orden de protección, quitando el requisito del expediente^{ix}. • Audiencias virtuales: actualmente estas audiencias solo funcionan para el sistema de justicia penal acusatorio, por lo que es necesario ampliar su uso para la solicitud de órdenes de protección. • Contar con intérpretes y traductores de las distintas variantes lingüísticas de la región con experiencia en el tema, para lograr transmitir a las mujeres indígenas no hispanohablantes sus derechos y las herramientas que tienen disponibles para hacerlos valer.
<p>4. Impulsar el seguimiento y cumplimiento de las órdenes de protección.</p>	<p>Se recomienda la creación de un área específica dentro del Poder Judicial de Coahuila, que esté encargada de dar seguimiento a los mecanismos de protección y que tenga facultades, por lo menos, para realizar las siguientes tareas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dar seguimiento puntual con las usuarias y autoridades que implementan las órdenes. • Fincar responsabilidades administrativas a aquellas autoridades implementadoras que no estén siguiendo el mandato judicial dictado en la orden. • Implementar medidas de apremio en casos de incumplimiento. • Organizar mesas de coordinación con las autoridades implementadoras de las órdenes donde se puedan detectar necesidades, y las formas de mitigarlas, para así generar un trabajo interinstitucional que garantice el cumplimiento de las órdenes de protección.

	<ul style="list-style-type: none"> • Articular un esfuerzo coordinado con otras autoridades que atienden mujeres y niñas víctimas de violencia para que puedan crear planes de seguridad, identificar redes de apoyo y otros servicios integrales que necesite la usuaria.
5. Registrar y generar datos.	<p>Se sugiere que el Poder Judicial realice formatos de registro de información sobre órdenes de protección, de tal forma que se pueda observar el seguimiento que se le da a cada caso y que estos formatos puedan ser capturados de forma electrónica.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se sugiere que el Poder Judicial brinde capacitación a las personas juzgadoras para capturar estos datos. • Es necesario que existan evaluaciones periódicas sobre las órdenes de protección que está dictando el Poder Judicial.
6. Impulsar la transparencia.	<ul style="list-style-type: none"> • Se sugiere que el Poder Judicial, como parte de una política de transparencia proactiva, publique en su portal de internet de manera trimestral versiones públicas de las órdenes de protección.
7. Sensibilizar en materia de género	<ul style="list-style-type: none"> • Se sugiere que el personal jurisdiccional continúe su capacitación para profundizar el conocimiento sobre las dinámicas y consecuencias de la violencia. • Es necesario que el Poder Judicial genere un enlace permanente con organizaciones y activistas acompañantes de las mujeres víctimas de violencia. Esto permitirá observar la percepción que existe en la ciudadanía sobre el Poder Judicial para mejorar constante en sus labores y servicios a la ciudadanía.

^v Se recomienda que la aplicación de este instrumento sea antes de la emisión de la orden de protección y en un segundo momento cuando esté por cumplirse el plazo de duración de la orden para determinar si el riesgo continúa y si las medidas continúan siendo idóneas.

^{vi} Se recomienda que este apartado incluya las medidas de apremio aplicables y la forma en la que las y los juzgadores den seguimiento a las órdenes con otras autoridades.

^{vii} Se sugiere utilizar los medios electrónicos para generar una alerta cuando esté por cumplirse el plazo de duración de la orden

^{viii} Hay que tener mucha precaución para que este documento no sea obligatorio y por lo tanto condicionante en el dictado de la orden, que no sea revictimizante y que no pida mayores requisitos a los establecidos en la Ley de Acceso.

^{ix} Se sugiere usar el sistema mediante claves, donde no sea necesario tener un expediente para acceder al sistema.

Conclusión

Este documento presentó a las órdenes de protección como un mecanismo que tienen las personas juzgadoras para proteger a las mujeres y niñas que viven en situación de violencia.

Las órdenes de protección deben entenderse como una herramienta que, cuando es correctamente utilizada, puede contribuir al cumplimiento de la obligación de debida diligencia.

Ahora, no basta con que las órdenes de protección estén contempladas en la ley, pues cumplir con la debida diligencia requiere que las órdenes sean eficaces. Considerando este punto, el documento hace algunas sugerencias que podrían contribuir a este propósito. Entre ellas destaca: que debe presumirse la buena fe de la víctima, que la medida idónea se determina en función de los riesgos y necesidades particulares de la mujer o niña en situación de riesgo, y que las órdenes deben dictarse y ejecutarse de forma inmediata.

Del mismo modo, es importante enfatizar que la legislación señala los medios de apremio como forma en la que se puede garantizar la aplicación de la orden, pero no establece la forma en la que se hará un monitoreo claro que ayude al cumplimiento de las órdenes de protección. Se reconoce también que esta es una tarea que no solo corresponde al Poder Judicial de Coahuila, sino también al resto de los actores que intervienen en la prevención de la violencia contra las mujeres y en la ejecución de las órdenes de protección.

Por lo anterior, se espera que los estándares y sugerencias presentados en este documento puedan ser utilizados por las personas juzgadoras como lineamientos básicos en el dictado de órdenes de protección.

Notas y Referencias

¹ Así se justificó, por ejemplo, la reforma a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en materia de órdenes de protección, publicada en julio de 2013. Véase: Exposición de motivos, Cámara de Diputados, decreto que propone reformar la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en materia de órdenes de protección, miércoles 11 de mayo de 2011, gaceta número 3258.

² La obligación de debida diligencia se desprende del artículo 2º e) de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. Al respecto, véase la Recomendación general No. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer (que actualiza la recomendación general No. 19), CEDAW/C/GC/35, de 26 de julio de 2017, p. 24 b).

³ Tesis de rubro “DERECHO DE LA MUJER A UNA VIDA LIBRE DE DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA. LAS AUTORIDADES SE ENCUENTRAN OBLIGADAS A ADOPTAR MEDIDAS INTEGRALES CON PERSPECTIVA DE GÉNERO PARA CUMPLIR CON LA DEBIDA DILIGENCIA EN SU ACTUACIÓN”. Tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1a. CLX/2015; SJF; Tomo I, Mayo 2015, Libro 18, página 431.

⁴ United Nations Office on Drugs and Crime, Global Study on Homicide, Gender-related killings of women and girls, 2018, disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/GSH2018/GSH18_Gender-related_killing:of_women_and_girls.pdf

⁵ De los asesinatos ocurridos entre 2003 y 2018, sólo en el 91.9% de los homicidios de las mujeres y en el 95.6% de los homicidios de los hombres se registró si hubo o no violencia familiar. En los casos en donde se registró si hubo o no, en el 57% de los casos de las mujeres y en el 16.7% de los hombres sí hubo violencia familiar. Véase el informe de EQUIS: Justicia para las Mujeres, Intersecta, Red Nacional de Refugios, Las dos Pandemias: Violencia contra las mujeres en México en el Contexto de COVID-19, p. 7.

⁶ United Nations Office on Drugs and Crime, Global Study on Homicide, Gender-related killings of women and girls, 2018, p. 50-51. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/GSH2018/GSH18_Gender-related_killing:of_women_and_girls.pdf

⁷ United Nations Office on Drugs and Crime, Global Study on Homicide, Gender-related killings of women and girls, 2018, p. 45.

⁸ La ENDIREH solo mide la violencia que viven las mujeres, por lo que no sirve para comparar sus experiencias con aquellas que viven los hombres.

⁹ Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016, Principales Resultados, Agosto 2017. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/endireh/2016/doc/endireh2016_presentacion_ejecutiva.pdf

¹⁰ Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Recomendación General 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, CEDAW/C/GC/35, de 26 de julio de 2017, p. 1.

¹¹ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones finales a México, CEDAW/C/MEX/CO/7, 9 a 27 de julio de 2012, página 6.

¹² Véase el artículo 5 de la Ley General de Víctimas, que señala que las autoridades presumirán la buena fe de las víctimas y que los servidores públicos que intervengan con motivo del ejercicio de derechos de las víctimas no deberán criminalizarla o responsabilizarla por su situación de víctima.

¹³ Véase, por ejemplo, el artículo 64 Bis de la Ley de Prevención, Asistencia y Atención de la Violencia Familiar: Artículo 64. Quien tiene a su cargo la sustanciación de un proceso o procedimiento de violencia familiar, cuando considere necesaria la protección de los derechos de la persona receptora de la violencia, antes o durante la tramitación de aquellos, podrá decretar de oficio o a petición de parte, las medidas cautelares o tutelares que estime convenientes, las cuales se ordenarán sin más trámite y sin necesidad de prestar caución, cuando tenga justo motivo.

Artículo 64 Bis. Las órdenes o medidas de protección vinculadas a casos de violencia familiar se aplicarán en los términos y condiciones que se establecen en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Coahuila de Zaragoza y las demás disposiciones aplicables. (...)

¹⁴ Véanse el artículo 20, fracción II de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Coahuila, que establece el principio de necesidad y proporcionalidad, donde las órdenes deben responder a la situación de violencia y se deben reducir los riesgos existentes. Así mismo el artículo 22 establece que para la emisión de las órdenes de protección de emergencia se debe escuchar el relato, las peticiones, la manifestación de necesidades específicas y la manifestación de hechos previos de violencia por parte de la víctima que permitan identificar el riesgo y contexto en el que se encuentra.

¹⁵ Sobre este tema ver, por ejemplo, lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso González y otras vs. México, párrafo 400.

¹⁶ Este principio se encuentra señalado en el artículo 20, fracción V, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

¹⁷ Esto conforme al artículo 17 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Coahuila

¹⁸ Artículo 4 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer “Belem Do Para” inciso g) que señala que las mujeres tienen derecho a un recurso sencillo y rápido, que la ampare contra actos que violen sus derechos.

¹⁹ Esto conforme al artículo 27 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Coahuila.

²⁰ Esto conforme al artículo 19 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Coahuila.

²¹ Esta es una recomendación que hizo el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones finales a México, CEDAW/C/MEX/CO/7-8, 9 a 27 de julio de 2012, página 6.

²² Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Coahuila

Artículo 19.- Las órdenes de protección de emergencia y preventivas deberán ser otorgadas por la autoridad competente y ser implementadas por el Agente del Ministerio Público, en un término no mayor de ocho horas siguientes al conocimiento del hecho que las generen en todos los casos relacionados con violencia familiar, violencia de género y delitos contra la libertad, la seguridad sexual y contra la familia.

Las órdenes de protección de emergencia y preventivas tendrán una duración que dependerá directamente con que la víctima de violencia deje de estar expuesta al riesgo, garantizando la vida, integridad y seguridad de las víctimas, y en su caso de las víctimas indirectas.

Previo a la suspensión de las órdenes de protección decretadas por la autoridad, ésta deberá asegurarse bajo su más estricta responsabilidad que la situación de riesgo o peligro de la víctima ha cesado.

²³ Esto conforme al artículo 17 Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Coahuila.

²⁴ El artículo 108 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Coahuila establece que el órgano judicial que conozca del proceso judicial, relacionado con hechos de violencia contra mujeres y niñas, dará seguimiento a las medidas de seguridad o de protección que se hayan determinado. Para su mejor cumplimiento deberán coordinarse con las instancias correspondientes dentro del Poder Ejecutivo para garantizar su adecuada aplicación.

²⁵ Esto conforme al artículo 63 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Coahuila.

²⁶ Esto conforme al artículo 63 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Coahuila.

2020



E Q U I S
Justicia para las mujeres