

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 Oaxaca

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	19
V. Conclusión	25
Anexo 1: Recomendaciones no jurisdiccionales dirigidas al Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Oaxaca	26
Notas y referencias	29

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

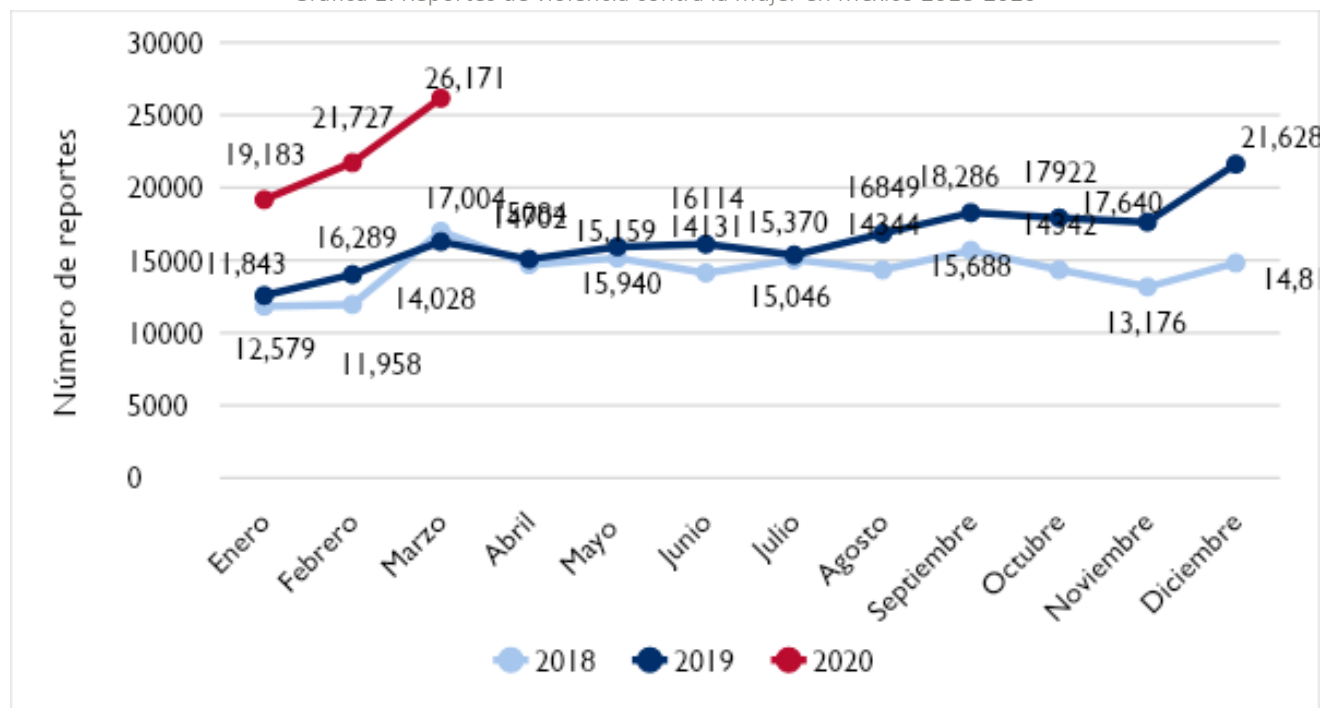
El objetivo de este documento es presentar a las órdenes de protección como un mecanismo eficaz para proteger a las mujeres y niñas que viven en situación de violencias. El propósito de las sugerencias que aquí se hacen es contribuir a la homologación de criterios en la emisión de órdenes de protección, de modo que se establezcan algunas pautas esenciales para su implementación óptima. Con ello se espera fortalecer las estrategias de prevención de la violencia que han sido implementadas por el Poder Judicial de Oaxaca.

Considerando este propósito, este documento se desarrolla en cuatro secciones. En primer lugar, el documento expone brevemente el incremento de la violencia contra mujeres y niñas en el contexto de la pandemia. En segundo lugar el documento introduce a las órdenes de protección como mecanismos idóneos para prevenir que la violencia de género escale. En un tercer apartado, se abordan las claves para fortalecer a las órdenes de protección: se enlistan los estándares internacionales relevantes para comprender los objetivos de las órdenes; también se señalan criterios para el dictado eficaz de las órdenes, así como algunas consideraciones adicionales. Finalmente, el documento hace un análisis comparativo de otros mecanismos a disposición de las personas juzgadoras en Oaxaca, que también pueden contribuir a la protección de las mujeres y niñas al utilizarse de forma complementaria a las órdenes de protección.

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. Asimismo, ha profundizando las desigualdades de género existentes.¹ 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 el Poder Judicial, atendiendo al estándar de debida diligencia reforzada emergente², cuente con mecanismos ágiles que les permita actuar eficazmente e integralmente para proteger a las mujeres y niñas que viven en situación de violencia o de riesgo.³ A continuación, se abordarán las órdenes de protección como mecanismos especialmente útiles para detonar acciones de protección en beneficio de las mujeres y niñas oaxaqueñas.

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 la necesidad de contar con una política a nivel nacional para prevenir la violencia de género.⁴ 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 humanos.⁵ En efecto, en los casos de violencia contra las mujeres y niñas las autoridades tienen la obligación de actuar con la diligencia debida.⁶

¿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 eficaz.⁷ Las órdenes de protección previstas en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Oaxaca (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 viven situaciones de violencia.

¿Por qué tener un mecanismo de protección para mujeres y niñas?⁸ 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 mundo.⁹ 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 homicidio¹⁰, 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%.¹¹ 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.¹²

La violencia familiar que no necesariamente 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.¹³ 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 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.¹⁴

¿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.¹⁵ Las órdenes de protección son ese mecanismo.¹⁶ Por un lado, las distintas medidas que la Ley de Acceso contempla están diseñadas para responder a las distintas 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 de las personas a las que pretende proteger. Esto es, en otras palabras, 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

Este apartado tiene como objetivo 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 las órdenes de protección; la segunda, establece una serie de claves para que el dictado de las órdenes de protección sea eficaz; y 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.¹⁷ 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. ¹⁸ 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.
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.

Corte IDH

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.

Caso I.V. vs Bolivia. De acuerdo con 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.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

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.¹⁹

Asimismo, el Comité, en relación a la protección de las víctimas, ha recomendado a los Estados partes a:

- Asegurar que las víctimas de violencia gocen de la máxima protección de la ley actuando con la debida diligencia para prevenir y combatir la violencia contra ellas²⁰.
- Modificar la legislación penal para garantizar una protección eficaz a fin de evitar que las víctimas de violencia sexual sean nuevamente agredidas una vez puesto en libertad el agresor, incluso mediante la posibilidad de obtener protección u órdenes de alejamiento²¹;
- Revisar la legislación nacional con el fin de asegurar que se puedan acordar órdenes de protección sin cargas indebidas para las solicitantes²².
- Vigilar que, en cualquier acción emprendida para proteger a la mujer contra la violencia, se tenga debidamente en cuenta su seguridad y sus derechos a la vida y a la integridad física y mental²³.
- Velar por la mejora de la coordinación entre la policía y la justicia en todos los niveles del sistema penal²⁴.
- Tomar las medidas adecuadas para que los antecedentes de violencia doméstica sean tenidos en cuenta en el momento de estipular los derechos de custodia y visita relativos a los hijos para no poner en peligro la seguridad de las víctimas²⁵.
- Asegurar que las mujeres víctimas de violencia doméstica, en particular las mujeres migrantes, tengan acceso efectivo a los servicios relacionados con la protección de la violencia y la justicia²⁶.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

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:

- 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.

De acuerdo con la Constitución General, las personas juzgadoras tienen –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.

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.

En la sentencia de **amparo en revisión 476/2014**, la Primera Sala determinó que las autoridades deben tomar las medidas apropiadas para proteger y preservar los derechos humanos, asumiendo los deberes específicos de prevención, protección, investigación y reparación, reconocidos en el artículo 1º constitucional. Asimismo, estableció que las violaciones a los derechos humanos deben ser investigadas con la finalidad de evitar actos de impunidad y restablecer –en la medida de lo posible– la plenitud de los derechos humanos.

Amparo en revisión 495/2013. La Primera Sala señala que las medidas de urgencia no tienen por objeto la disminución, el menoscabo o la supresión definitiva de un bien material o inmaterial o de algún derecho del gobernado, sino únicamente un propósito de interés general, *consistente en prevenir un acto de violencia más en contra de las víctimas.*²⁷

Asimismo, en la sentencia de **amparo directo en revisión 6141/2014**, respecto a la forma o elementos que deben verificarse para que pueda dictarse la orden de emergencia, la Primera Sala reitera que solo *basta que exista una situación de riesgo que comprometa los bienes y derechos de los integrantes del grupo familiar, sin que sea necesario que se actualice un daño. Aquí conviene hacer una precisión sobre el concepto de riesgo. Este debe entenderse como la posibilidad de que un daño “probable” ocurra en el futuro. Para demostrar tal probabilidad basta con que el juzgador advierta, además del dicho de la persona que la alega la agresión, la existencia de indicios leves sobre dicha situación.*

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. 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, eficaz e integralmente. Como podrá apreciarse, estos están dirigidos a las y los jueces que dictan órdenes de protección. Ello no implica, sin embargo, que no existan otras áreas de oportunidad que son cruciales para que el mecanismo opere de forma efectiva. Una o uno puede pensar, por ejemplo, en la coordinación interinstitucional, en capacitaciones o en espacios de diálogo entre el Poder Judicial de Oaxaca y sociedad civil. Estas áreas de oportunidad serán abordadas en el Anexo I al final de este documento. Al margen de lo anterior, se estima que uno de los presupuestos necesarios para el funcionamiento eficaz de las órdenes es homologar las prácticas de las personas juzgadoras que se encuentran en la trinchera de la lucha por la prevención de la violencia. Es por esta razón que estos criterios se limitan a abordar la intervención que tienen para el dictado de las órdenes de protección.

- **El objetivo y la lógica de las órdenes de protección.**

Las personas juzgadoras no deben perder de vista que este mecanismo fue diseñado para mitigar una violencia muy específica: la violencia de género. En ese sentido, está dirigido a una población en particular: las mujeres y niñas que son afectadas de manera diferenciada por la desigualdad y la violencia, dado el contexto histórico, estructural y sistemático en el que viven. Así, las órdenes de protección son una acción afirmativa para prevenir, mitigar y erradicar la violencia contra las mujeres de manera ágil y focalizada.²⁸



RECUERDA

Las órdenes de protección son un mecanismo diseñado para proteger a las mujeres, por lo que dictarlas para proteger a hombres, a la niñez o a la familia como ente abstracto, desdibujando la situación de las mujeres, desvirtúa la legitimidad de dichas órdenes.

- **Debe presumirse la buena fe.** Las autoridades deben presumir la buena fe de las víctimas y creer en su dicho. Además, no deben re victimizarla, responsabilizarla por su situación y deben permitir el ejercicio efectivo de sus derechos.²⁹

- **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 protección³⁰ —como las medidas de protección que puede ratificar un juez penal o las medidas provisionales en materia familiar— ya que pueden dictarse en cualquier

¡Cuidado con los estereotipos! Pues cuando están presentes pueden:

- 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. “¿Cómo es la víctima ideal?”
- No considerar necesaria la orden de protección pues “no es tan grave” o “no estaba comprometida su vida”.
- No considerar urgente la orden de protección cuando esta no se solicita en el escrito inicial de demanda o no ha habido un hecho de violencia reciente, a pesar del historial sistemático de posible riesgo.
- Incentivar la inacción de las autoridades ante denuncias de violencia.

Además de reproducir la violencia, estos estereotipos fomentan la discriminación en el acceso a la justicia.

Los prejuicios y sesgos de género distorsionan la justicia y favorecen una justicia parcial que perpetúa las grandes diferencias sociales entre hombres y mujeres. La justicia debe detectar, corregir y compensar.

momento procesal en que se advierta una situación de riesgo o de violencia.³¹

- **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 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.³² En otras palabras, lo que se busca es que exista una relación entre el tipo de orden de protección y el grado de riesgo.³³
- **Las órdenes de protección han de ser oportunas e inmediatas.** Al ser de urgente aplicación, deben ser otorgadas e implementadas de manera inmediata.³⁴
- **Las órdenes de protección deben ser eficaces.** Para ser eficaces, es recomendable encontrar la forma de que sean prorrogadas o dictadas nuevamente cuando la situación de riesgo persista y la víctima así lo solicite. En el caso de Oaxaca, la Ley Estatal de Acceso en su artículo 25 señala que las órdenes de protección dejarán de tener efecto cuando el riesgo disminuya o cese.³⁵
- **Las órdenes de protección han de ser accesibles.** El procedimiento debe ser sencillo, para facilitar a las víctimas la obtención de protección inmediata.³⁶ Por ello, la solicitud podría realizarse por comparecencia verbal o por escrito sin que exista la necesidad de cumplir con algún otro trámite o requisito que retarde la actuación judicial o implique un esfuerzo desmedido o innecesario que incluso la ponga en riesgo.
- **Las órdenes de protección han de proporcionar una protección integral.** Una de las grandes ventajas de las órdenes de protección es que podrían generar, en una misma actuación, una esfera de protección que contemple medidas de distinta naturaleza: de emergencia, preventivas o civiles.

Por ejemplo, en un solo acto la autoridad judicial podría ordenar la prohibición al agresor de acercarse al domicilio conyugal o a cualquier otro lugar que frecuenten las víctimas, la suspensión temporal del régimen de visitas con sus descendientes y el pago provisional de las obligaciones alimenticias.³⁷ Ahora bien, en caso de que esto no sea posible, es muy recomendable que la juzgadora remita la solicitud al tribunal competente para dictar las órdenes de protección que resulten necesarias.

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

• **Dictar órdenes de protección con perspectiva de género implica realizar un análisis de los hechos y del contexto.** Las personas juzgadoras están obligadas a juzgar con perspectiva de género en aquellos casos en que una mujer afirma ser víctima de violencia, con el objetivo de garantizar su derecho a la vida e integridad.³⁸ Esto implica que en el análisis de los hechos la persona juzgadora debe poner especial atención en: (i) los antecedentes de violencia; (ii) el relato de la mujer y la situación particular en la que se encuentra; (iii) valorar los hechos sin estereotipos de género, y (iv) si las circunstancias así lo ameritan, es importante hacer lo posible por escuchar las necesidades de las mujeres y corroborar con ellas la idoneidad de las órdenes dictadas. Ello contribuye significativamente a garantizar sus derechos de forma real y efectiva.

• **El énfasis debe estar en el riesgo posible.** El posible riesgo o peligro de sufrir violencia y la seguridad de las mujeres y niñas —al que hace referencia la Ley de Acceso— es la preocupación medular al dictar una orden de protección. En otras palabras, el énfasis está 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.³⁹

• **Para el otorgamiento de las órdenes basta el dicho de las mujeres.** Dado que las órdenes de protección deben otorgarse ante un posible riesgo, no es necesario que las juzgadoras cuenten con elementos probatorios como pruebas periciales, copias de carpeta de investigación, testimoniales, etc. Es por esta razón que el momento crucial para el dictado de las órdenes de protección es el análisis del riesgo, el cual podrán realizar con base en los indicios con los que cuentan.

¡Cuidado!

Las siguientes prácticas retrasan la inmediatez de las órdenes de protección:

- ✘ Aplicar plazos procesales que corresponden a otras figuras de protección.
- ✘ Exigir que se acuda a una audiencia programada para dictar las órdenes.
- ✘ Exigir que se presenten pruebas periciales o testimoniales.
- ✘ Requerir la presentación de documentos o requisitos innecesarios. Por ejemplo, actas de matrimonio o actas de nacimiento actualizadas de las o los hijos.
- ✘ Exigir llenar formatos estandarizados. Aunque es cierto que estos pueden ser una herramienta útil para la juzgadora, no deben ser considerados un requisito para las mujeres.

- **Plazos para dictar las órdenes de protección.** Para garantizar la oportunidad e inmediatez de este mecanismo, así como el cumplimiento de la debida diligencia reforzada ante situaciones de violencias contra las mujeres, las personas juzgadoras deberán dictar las órdenes de protección preventivas y de emergencia de manera inmediata dentro de las 8 horas siguientes al conocimiento de los hechos.⁴⁰

- **Vigencia de las órdenes de protección.** Un aspecto importante de la eficacia de las órdenes es que su duración debe estar encaminada a promover el propósito de la Ley de Acceso: detener y prevenir la violencia mientras esta subsista. En otras palabras, las órdenes deben continuar vigentes hasta que la mujer deje de estar expuesta al riesgo. Por esta razón las juzgadoras deben considerar detalladamente si existen plazos que no son eficaces para proteger la vida e integridad de las mujeres. En ese sentido, se sugiere prestar especial atención al artículo 25 de la Ley de Acceso de Oaxaca, que indica con toda claridad que las órdenes de protección dejan de surtir efectos cuando la autoridad esté en posición de determinar que la situación de riesgo ha desaparecido.⁴¹ Esto, además, es acorde con las observaciones finales que realizó el Comité CEDAW a México el 26 de julio de 2012: deben adoptarse las medidas necesarias para mantener la duración de las órdenes hasta que la víctima deje de estar expuesta al riesgo.⁴²

- **Mecanismos para hacer cumplir las órdenes de protección.** Para incentivar el cumplimiento de la orden, las juzgadoras pueden utilizar los medios de apremio establecidos en los Códigos de sus respectivas materias. Una vez que estos sean agotados y, de estimarse necesario, la juzgadora tiene dos opciones. Si el incumplimiento es por parte del generador de violencia, puede dar vista al Ministerio Público para que inicie la investigación por la posible comisión del delito de incumplimiento a un mandato judicial. En cambio, si el incumplimiento es por parte de un servidor público el Ministerio Público podría iniciar una investigación por el delito de abuso de autoridad.

Tabla 2. Medios de apremio aplicables para órdenes de protección

Persona que incumple	Medidas de apremio por materia	Delito
Agresor	<p>Jueza o juez familiar o mixto: en términos del artículo 79 del Código de Procedimientos Civiles, la juzgadora puede aplicar las siguientes medidas de apremio: multa, auxilio de fuerza pública, cateo por orden escrita, arresto por 36 horas.⁴³</p> <p>Jueza o juez de control y/o de debate: en términos del artículo 104 del Código Nacional de Procedimientos Penales puede aplicar las siguientes medidas: amonestación, multa, auxilio de la fuerza pública, arresto hasta por 36 horas.⁴⁴</p>	<p>Desobediencia a mandato de autoridad: en términos del artículo 177 del Código Penal, desobedecer un mandato legítimo de la autoridad constituye un delito.⁴⁵</p>

**Autoridad
(persona
servidora
pública)**

Abuso de autoridad: en términos del artículo 209 del Código Penal, se incurre en el delito de abuso de autoridad, entre otros, cuando (i) un servidor público indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles, o bien, (ii) impida la presentación o el curso de una solicitud, (iii) un elemento de la fuerza pública, requerido legalmente por una autoridad competente para prestar auxilio, se niegue a dárselo o retrase el auxilio injustificadamente.

Si estas conductas son cometidas en el contexto de la emisión o ejecución de las órdenes de protección de emergencia y las preventivas por violencia contra las mujeres se impondrá de 3 a 10 años de prisión, de 100 a 400 días de multa, y la destitución e inhabilitación de 2 a 9 años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión de carácter público.⁴⁶

- **La valoración de riesgo indica el tipo de orden que debe dictarse.** El grado de riesgo o de violencia es el estándar conforme al cual debe determinarse qué tipo de órdenes son apropiadas para mitigar tal riesgo. A continuación se mencionan algunos elementos que podrían considerarse al hacer una valoración de riesgo con el objetivo de determinar el tipo de órdenes que se dictarán:

Tabla 3: Elementos para valorar el riesgo o peligro

Hechos

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.

- 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, si existieron otros hechos de violencia previos o posteriores, hayan sido o no denunciados. ¿El agresor tiene antecedentes de violencia?

Características de identidad

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.

A continuación se enlistan algunas de estas características, así como las preguntas relevantes que la jueza o el juez debería hacerse al identificarlas:

- Discapacidad:
 - ¿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:
 - ¿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?
- Identidad de género:
 - ¿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:
 - ¿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.

<p>Vulnerabilidad</p> <p>Factores sociales y de contexto estructural y particular de la beneficiaria que pueden incrementar su vulnerabilidad.</p>	<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. • 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"> • 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. • Las prácticas sociales y comunitarias facilitan la tolerancia a la violencia contra las mujeres. 	<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. • 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.

- **Como regla general es importante contar con el consentimiento de la receptora de la orden, excepto si la situación es urgente y la mujer no puede solicitarla o ratificarla.** Aunque en casos urgentes —y de acuerdo al contexto en el que suceden los hechos— algún familiar, vecino(a) o persona cercana puede solicitar las órdenes de protección y éstas deben dictarse de oficio, es importante obtener la ratificación de la beneficiaria. Esto es importante ya que existen casos en donde 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 ratifique la orden, de modo que pueda tomar las precauciones correspondientes.

- **Órdenes de protección que involucran la reeducación del agresor⁴⁷.** La Ley de Acceso para el Estado de Oaxaca contempla, como parte de las órdenes de protección preventivas, la figura de los centros de reeducación para hombres generadores de violencia.⁴⁸ Esta figura se inserta dentro del mandato de la Convención Belem do Para de modificar patrones socioculturales que legitiman la discriminación y la violencia contra las mujeres.⁴⁹ Así, las y los jueces pueden apoyarse en esta orden de protección para impulsar la prevención de la violencia⁵⁰.

- **La importancia del seguimiento.** Para que las órdenes de protección sean eficaces es importante que al dictarlas se establezcan criterios mínimos que permitan dar seguimiento a la ejecución y cumplimiento de las órdenes. Por ejemplo, se podría solicitar a las instituciones de seguridad y justicia que ejecuten y den seguimiento a través de reportes, informes periódicos, etc. Esto facilitaría la labor de evaluar si persiste el riesgo antes de que la vigencia de las órdenes concluya, contribuyendo así al cumplimiento del artículo 25 de la Ley de Acceso de Oaxaca.⁵¹

- **El lenguaje accesible y sencillo.** 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 o niñas indígenas, con discapacidad, migrantes y sujetas a protección internacional, por las características y condiciones sociales, es importante que la información sea proporcionada en su idioma o lengua de forma sencilla y accesible. De tal forma que esta no sea una barrera para su otorgamiento.

- **Perspectiva intercultural en el dictado de órdenes de protección.** A continuación se enlistan siete elementos mínimos que las personas juzgadoras deben tener en cuenta para que las órdenes de protección sean culturalmente pertinentes y, por ende, eficaces para proteger a las mujeres y niñas indígenas:

1. **Autoadscripción.** Es fundamental reconocer la pertenencia de la mujer a un pueblo o comunidad indígena a partir de el lugar de origen de la mujer, el idioma que habla, o la familia a la que pertenece, considerando en todo momento que **el criterio de auto adscripción es la base fundamental para definir la identidad de una mujer.** Así, las mujeres indígenas no tienen la carga de la prueba sobre su pertenencia a un grupo indígena, pues esta identidad no es una condición biológica o fenotípica.⁵²

2. El derecho a un intérprete o traductor. En el caso de las mujeres indígenas un presupuesto indispensable para el acceso a la justicia es considerar el idioma indígena que hable la mujer, o bien, su nivel de castellanización. En caso de que se estime necesario debe garantizarse el acceso a un traductor.⁵³

3. Diálogo plurilegal. Para que las órdenes de protección sean eficaces las autoridades deben identificar, reconocer, colaborar y coordinarse con las autoridades municipales y comunitarias en un plano de horizontalidad y respeto. Esto es fundamental para dictar, implementar y dar seguimiento a las órdenes destinadas a proteger a mujeres indígenas. Además, las y los jueces podrían explorar si dentro del sistema normativo de las comunidades existen prácticas de protección que pudieran resultar complementarias, o incluso más efectivas, para proteger a las mujeres y niñas en situación de violencia.

4. El contexto socio cultural. El juez o la jueza debe tomar en cuenta el contexto en el que se desenvuelve la mujer con el objetivo de identificar normas, valores, prácticas o grupos de personas que limiten el derecho a una vida libre de violencia de las mujeres.⁵⁴

5. Las distinciones objetivas. Deben identificarse condiciones de marginación o exclusión social que requieran adecuaciones o medidas diferenciadas para garantizar el acceso a la justicia. Algunos ejemplos podrían ser la condición económica, la presencia de brechas digitales, la posibilidad de acceso material a instituciones de justicia o asistencia social, o el acceso a la información sobre sus derechos e instituciones, etc.⁵⁵

6. El territorio. En el dictado de las órdenes de protección debe priorizarse que la mujer continúe en el territorio indígena donde vive. Esto es importante porque el territorio constituye la base fundamental para asegurar otros derechos: una vida digna, la alimentación, el agua, la salud, el honor, el tránsito, y la cultura.

7. Los prejuicios y estereotipos. Juzgar con perspectiva intercultural implica **necesariamente** evitar actuar con base en prejuicios y estereotipos paternalistas o de superioridad racial, al asumir, por ejemplo, que la situación de violencia que vive una mujer indígena es ocasionada por su pertenencia a una cultura “atrasada” o “salvaje”.

Núcleo de derechos indígenas

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Convenio 169 de la OIT.
3. Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas.
4. Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial.

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 Oaxaca. Como puede apreciarse, 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 advierte en las siguientes tablas comparativas:

Tabla 4: Mecanismos de protección a disposición del Poder Judicial para el Estado de Oaxaca

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
Competencia ¿Quién las puede dictar?	Las órdenes de protección de emergencia y preventivas pueden ser dictadas por los agentes del Ministerio Público, mientras que aquellas en materia civil podrán ser dictadas por los jueces de lo familiar. ⁵⁶	Serán emitidas por el Ministerio Público según el artículo 137 del CNPP.	Deberán ser dictadas mediante resolución judicial según el artículo 153 del CNPP.	Medidas provisionales: Serán dictadas por el juzgador dentro de procesos según el artículo 284 bis del Código Civil para Oaxaca.
Vigencia	La vigencia de las órdenes de protección será hasta que la autoridad determine que haya cesado o disminuido el riesgo. ⁵⁷	Dentro de los cinco días siguientes a su ordenamiento se realizará una audiencia en que el juez procederá a cancelarlas, a ratificarlas o a modificarlas según sea el caso. ⁵⁸	Durará el tiempo necesario para asegurar la presencia del imputado en el proceso, la seguridad de la víctima o testigos o evitar cualquier obstáculo durante un proceso. ⁵⁹	Su vigencia será la duración del proceso que se esté llevando. ⁶⁰

<p>Descripción</p>	<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>Pueden dictar y combinar medidas de distinta naturaleza:</p> <p>1) De emergencia: desocupación del domicilio que habita la víctima, prohibición de acercarse al domicilio o cualquier otro que frecuente la víctima, o prohibición de intimidar o molestar a la víctima.</p> <p>2) Preventivas: Retención y guarda de armas de fuego, inventario de bienes muebles, uso y goce de bienes por parte de la víctima, entrega de objetos de uso personal y documentos de la víctima y sus hijas e hijos, y el auxilio policiaco de reacción inmediata.</p> <p>3) Civiles: Suspensión temporal del régimen de visitas con los hijos o hijas, prohibición de enajenar bienes, o el pago de obligaciones alimenticias, entre otras.</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>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>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Separación de cónyuges. 2) Poner el cuidado de los hijos a una persona designada de común acuerdo. 3) Establecer modalidades de convivencia con menores o incapaces. 4) Asegurar el derecho de alimentos de los hijos y cónyuge acreedor. 5) Revocación o suspensión de mandatos otorgados entre los cónyuges. 6) Separar al cónyuge agresor del domicilio conyugal. También se puede prohibir que acuda a dicho domicilio, al lugar de trabajo o de estudio.
---------------------------	---	--	--	---

<p>Fundamento</p>	<p>Artículos 27 a 34 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.</p> <p>Artículos 24 a 30 de la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Oaxaca</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, o en el artículo 406 del Código Penal de Oaxaca.</p>	<p>Artículo 284 Bis del Código Civil para el Estado de Oaxaca.</p>
<p>Momento Procesal</p>	<p>Se dictan en cualquier momento, independientemente de que haya (o no) un proceso judicial de por medio.</p>	<p>Desde el inicio de la investigación, cuando se estime que el imputado representa un riesgo para la seguridad de la víctima. Tienen una duración máxima de sesenta días naturales, prorrogables por 30 días más.</p>	<p>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</p>	<p>Puede dictarse al admitirse la demanda de divorcio o, si hubiera urgencia, antes de que se admita la demanda.</p>

cuando el imputado fue vinculado a proceso.

Tabla 5: Comparación entre mecanismos en materia familiar y las órdenes de protección

<p>I. Fuera de proceso</p>	<p>Medidas provisionales de emergencia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Naturaleza jurídica: se trata de actos prejudiciales. Pretende proteger a las partes antes de que promuevan una acción y en casos de emergencia. • Vigencia: de acuerdo con el artículo 202 del Código de Procedimientos Civiles de Oaxaca, en caso de que el juez otorgue la separación de cónyuges habrá un plazo de 15 días para iniciar la acción correspondiente. • Descripción: esta figura puede utilizarse de forma previa al proceso de divorcio o en caso de emergencia. Puede promoverse de forma unilateral por cualquiera de los cónyuges. • Plazo para dictarla: se dicta en el mismo auto en que se admite la demanda de divorcio o antes de que se admita. • Observaciones: no es un mecanismo diseñado específicamente para atender las lógicas de violencia contra las mujeres. Por lo tanto, no plantea acciones de protección integral: únicamente separa al cónyuge del domicilio y condiciona la medida a la presentación de una demanda. De utilizar esta figura se sugiere complementar con las órdenes de protección de la Ley de Acceso. 	<p>Órdenes de protección previstas en la Ley de Acceso</p> <ul style="list-style-type: none"> • Naturaleza jurídica: las órdenes de protección pueden dictarse de manera autónoma a proceso o promovidas dentro de un Juicio. No están condicionadas a que la víctima inicie una acción. • Vigencia: en términos del artículo 25 dejarán de surtir efectos cuando la autoridad determine que el riesgo ha disminuido o cesado. • Descripción: al margen de que se puede ordenar la separación del domicilio, la Ley de Acceso contiene un catalogo amplio de mecanismos: asegurar las obligaciones alimentarias; la suspensión del régimen de visitas, o la suspensión del régimen de visitas con los y las descendientes, entre otras. • Plazo para dictarla: Deberán expedirse dentro de las 8 horas siguientes al conocimiento de los hechos constitutivos de violencia. • Observaciones: es un mecanismo diseñado para atender concretamente la violencia de género. Plantea distintos tipos de medidas para mitigar la violencia de forma integral.
<p>II. Durante el proceso</p>	<p>Medidas provisionales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Naturaleza jurídica: en términos del artículo 284 Bis del Código Civil para el Estado de Oaxaca, serán expedidas por el juez al admitirse la demanda de divorcio y estarán vigentes mientras dure el juicio. Pretenden proteger a las víctimas de violencia familiar y a sus hijos e hijas. 	<p>Órdenes de protección previstas en la Ley de Acceso</p> <ul style="list-style-type: none"> • Naturaleza jurídica: las órdenes de protección pueden dictarse de manera autónoma a proceso o promovidas dentro de un Juicio. No están condicionadas a que la víctima inicie una acción.

	<ul style="list-style-type: none"> • Observaciones: algunas de las medidas previstas en el artículo 284 Bis coinciden con ciertas órdenes de protección. Por ejemplo, las medidas para evitar daños en los bienes de los cónyuges sirven para mitigar la violencia patrimonial; mientras que la separación del cónyuge sirve para proteger de la violencia física. 	<ul style="list-style-type: none"> • Observaciones: en términos del artículo 30 de la Ley de Acceso, las autoridades jurisdiccionales pueden valorar si corresponde dictar órdenes o medidas similares en sus resoluciones, con motivo de los procesos que se tramiten en el tribunal.
<p>III. En sentencia</p>	<p>Medidas de seguridad y seguimiento</p> <ul style="list-style-type: none"> • Naturaleza jurídica: en términos del artículo 287 del Código Civil, al dictar la sentencia de divorcio la jueza podrá dictar medidas de seguridad, de seguimiento y las sesiones de psicoterapia que sean necesarias para lidiar con los actos de violencia familiar. • Observaciones: el mismo artículo señala que esto puede realizarse en términos de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, por lo que podrían aplicarse las órdenes de protección ahí previstas. 	<p>Órdenes de protección previstas en la Ley de Acceso</p> <ul style="list-style-type: none"> • Naturaleza jurídica: las órdenes de protección pueden dictarse de manera autónoma a proceso o promovidas dentro de un Juicio. No están condicionadas a que la víctima inicie una acción. • Observaciones: pueden aplicarse de forma supletoria cuando se dicta sentencia de divorcio, en términos del penúltimo párrafo del artículo 287 del Código Civil.

Tabla 6: 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. ● 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 por la Ley de Acceso. Su alcance se limita a proteger a la mujer de la posible violencia física. ● 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. En cambio, las medidas provisionales en materia familiar, las medidas de protección y las medidas cautelares están vinculadas a procesos judiciales. 	<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. ● 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. ● La figura de la separación de los cónyuges o restricción de acercamiento por parte del agresor son consideradas en ambas regulaciones como una forma de resguardar a la víctima en caso de un riesgo posible o existente.

De las diferencias y similitudes expuestas en las Tablas 4, 5 y 6, hay dos que vale la pena resaltar. La primera, es que las órdenes de protección previstas en la Ley de Acceso son herramientas cuya razón de ser es, concretamente, prevenir la violencia de género. 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.⁶¹ 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, medidas cautelares y medidas provisionales en materia familiar se encuentran vinculadas a un proceso judicial familiar o penal. Desde luego, ello no implica que sólo las órdenes de protección puedan utilizarse con el fin de proteger eficazmente a una mujer o niña. Más bien, del análisis comparativo en las Tabla 4, 5 y 6 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. Conclusión

Este documento presentó a las órdenes de protección como un mecanismo idóneo a disposición de 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 se debe evitar la re victimización de la mujer, que la medida idónea se determina en función de los riesgos y necesidades particulares de la mujer o niña, y que las órdenes deben dictarse y ejecutarse de forma inmediata. De igual forma, también se sugiere a las personas juzgadoras que consideren los distintos resultados que pueden buscar al utilizar los distintos mecanismos previstos en las leyes penales, civiles y de acceso a una libre de violencia. Utilizar estos mecanismos de forma estratégica contribuye a aplicar las medidas adecuadas para atender el conflicto de forma integral. En suma, 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.

Anexo 1: Recomendaciones no jurisdiccionales dirigidas al Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Oaxaca

Hallazgo	Recomendación
<p>1. Desconocimiento de la legislación</p> <p>Se desconoce la existencia o contenido de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Oaxaca. También se podría trabajar con los y las jueces para profundizar su conocimiento sobre el objetivo y la lógica de las órdenes de protección, que es combatir la violencia de género contra las mujeres.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Es necesario que las personas juzgadoras reciban capacitación sobre la Ley de Acceso General y Estatal, la Ley General de Víctimas, así como el protocolo para juzgar con perspectiva de género de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. • Se sugiere que la Escuela Judicial en coordinación con la Dirección de Derechos Humanos y la Unidad de Género adopten en sus programas y planes de estudio algunos módulos o cursos enfocados en violencias contra las mujeres y los mecanismos de protección con los que cuentan las juzgadoras.
<p>2. Confusión sobre los objetivos y lógicas de los mecanismos de protección</p> <p>Existe entre las juzgadoras confusión sobre las diferentes figuras de protección que pueden utilizar para salvaguardar la vida y la integridad de las mujeres y niñas.</p>	<p>Se sugiere que la Dirección de Derechos Humanos, la Unidad de Igualdad de Género y la Coordinación de Comunicación Social diseñen e implementen una campaña informativa dirigida a las personas 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. • Sobre cada una de las figuras de protección y su alcance.
<p>3. Comprensión sobre las dinámicas y consecuencias de la violencia contra las mujeres.</p> <p>Las personas juzgadoras no detectan situaciones de violencia cuando las mujeres acuden a solicitar su protección.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Como política institucional deben implementarse protocolos, guías o herramientas obligatorias para medir el nivel de riesgo. Esto ayudaría a visibilizar el contexto de cada caso en concreto, reduciendo con esto la discrecionalidad con la que actúan.
<p>4. Inmediatez</p> <p>Las órdenes de protección no se dictan de manera inmediata, algunos de los motivos identificados son:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Aplicación de términos procesales de otras figuras de protección. b) Exigencia de audiencias para dictarlas. c) Exigencia de pruebas que tardan en desahogarse. 	<ul style="list-style-type: none"> • Hacer una revisión interna de todas las prácticas de personas juzgadoras en el dictado de órdenes de protección o medidas de protección para identificar aquellas que retardan u obstaculizan el cumplimiento inmediato de las órdenes.

5. Análisis de riesgo, peligrosidad y vulnerabilidad

Derivado del análisis de las órdenes y la sesión diagnóstica con el grupo focal de juzgadoras se identificó lo siguiente:

a) No se advierte que se realice una valoración del riesgo que soporte el tipo, intensidad y vigencia de las órdenes de protección.

b) Existe confusión entre los conceptos: riesgo, peligrosidad y vulnerabilidad. Se advierte que estos son utilizados indistintamente o se desconocen los elementos característicos que componen cada concepto.

El Poder Judicial no cuenta con criterios estandarizados sobre los criterios para evaluar el riesgo, la peligrosidad y vulnerabilidad, lo cual genera que las personas juzgadoras se basen en creencias y percepciones contrarias y heterogéneas.

- Es muy recomendable hacer un esfuerzo por sistematizar y homologar los criterios de análisis de riesgo que utilicen las personas juzgadoras y que sean acordes con los estándares de protección.

- Se sugiere construir una herramienta para orientar a las juezas y jueces en la valoración del riesgo, peligrosidad y vulnerabilidad.

6. Implementación, cumplimiento, seguimiento y coordinación interinstitucional

- Es importante establecer mecanismos de coordinación y comunicación eficaz con las autoridades encargadas de dar cumplimiento a las órdenes de protección, tales como el Ministerio Público, Secretaría de Seguridad Pública, Síndicos Municipales, el Centro de Justicia para las Mujeres, Secretaría de las Mujeres de Oaxaca (Centro PAIMEF), etcétera.

- Se sugiere establecer canales de comunicación con base en el uso de la tecnología (chat, correo electrónico, teléfono, etc.). Estos canales pueden establecerse con las instituciones encargadas de la ejecución de las medidas, con instituciones que brinden asistencia psicológica, instituciones de programas sociales, e incluso, con las beneficiarias de las medidas.

- Es recomendable impulsar la creación de unidades específicas en la Dirección de Seguridad Pública para que colaboren en el seguimiento de las órdenes de protección.

7. Derecho a la información como presupuesto para el acceso a la justicia

- Es importante que el Poder Judicial del Estado genere campañas de comunicación, con el objetivo de informar a las mujeres y niñas sobre el funcionamiento de las órdenes de protección y las obligaciones jurisdiccionales del tribunal para atender la violencia que ellas viven. Y que estas puedan ser traducidas en idiomas indígenas

<p>8. Registro y generación de datos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se recomienda que el Poder Judicial revise los formatos que utilizan para registrar información sobre órdenes de protección, de tal forma que se registre el seguimiento a cada caso. • Se sugiere que el Poder Judicial, a través de Escuela Judicial, Dirección de Derechos Humanos y la Unidad de Género, brinde capacitación a las personas juzgadoras o al personal de los juzgados sobre la captura de datos relevantes sobre órdenes de protección.
<p>9. Transparencia</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Como parte de una política de transparencia proactiva, el Poder Judicial podría publicar en su portal de internet las versiones públicas de las órdenes de protección de manera trimestral.
<p>10. Control Interno</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Es recomendable que el órgano interno de control dé seguimiento a las resoluciones y obligaciones de las juzgadoras derivadas de las órdenes de protección.
<p>11. Interculturalidad</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se recomienda que el Poder Judicial establezca convenios de colaboración, mesas de trabajo y protocolos de colaboración con autoridades municipales y comunitarias. El objetivo es garantizar que las autoridades puedan efectivamente proteger a las mujeres indígenas de forma cercana y con pertinencia cultural. • Se sugiere que la Escuela Judicial, Dirección de Derechos Humanos y la Unidad de Igualdad de Género lleven a cabo procesos de formación y aprendizaje con autoridades municipales y comunitarias.

Notas y Referencias

¹ Derivado de la contingencia sanitaria, el hogar se ha convertido en el espacio donde todo ocurre: el cuidado, la educación de los niños, niñas y adolescentes, la socialización, y el trabajo productivo; lo que ha exacerbado la crisis de los cuidados. Se ha incrementado la carga de trabajo relacionada con el cuidado y la atención a las personas, cuya respuesta debería ser colectiva. Sin embargo, la realidad es que esta no se distribuye equitativamente, sino que recae principalmente en las mujeres, y no está valorada ni social ni económicamente.

² Ver, como mera referencia, la sentencia T-878/14 de la Corte Constitucional de Colombia, en el que desarrolla una recapitulación sobre la histórica desigualdad de la cual han sido víctimas las mujeres consideró que *la igualdad material de género aún constituye una meta, ya que subsisten realidades sociales desiguales. [Por ello], ha sostenido que la mujer es sujeto constitucional de especial protección y en esa medida no sólo sus derechos generales sino igualmente los específicos, requieren de atención fija por parte de todo el poder público, incluyendo a los operadores jurídicos.*

³ La UNICEF sostuvo, por ejemplo, que “La protección y seguridad de las víctimas debería constituir el objetivo primordial de todo sistema jurídico. Es importante que se adopten medidas protectivas para que las víctimas no se vean abandonadas e indefensas, corriendo el riesgo de sufrir nuevas violencias”. Véase el informe *La Violencia Doméstica contra Mujeres y Niñas*, junio 2000.

⁴ Existen dos niveles de intervención pública en relación a la erradicación de la violencia de género, el sistémico que reclama intervenciones normativas generales y el individual asociado a las respuestas concretas que las autoridades deben proporcionar para proteger a la víctima. Ambos planos deben converger para garantizar de forma óptima la protección de la víctima en riesgo de violencia. Véase el Dictamen del Comité CEDAW, relativo a la Comunicación núm. 32/2011, V.P.P. contra Bulgaria, de 23 de julio de 2012.

⁵ 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.

⁶ 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).

⁷ 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.

⁸ La Corte IDH, en la Opinión Consultiva OC-6/86, aclaró que la obligación de protección implica *el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos humanos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.* En ese sentido, del derecho humano a **vivir en un entorno libre de violencia** derivan una serie de obligaciones positivas al Estado, consistentes en prevenir, atender y erradicar la violencia familiar.

⁹ 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

¹⁰ 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 *Las dos Pandemias: Violencia contra las mujeres en México en el Contexto de COVID-19*, EQUIS: Justicia para las Mujeres, Intersecta, Red Nacional de Refugios, p. 7.

¹¹ 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

¹² United Nations Office on Drugs and Crime, Global Study on Homicide, Gender-related killings of women and girls, 2018, p. 45.

¹³ 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.

¹⁴ 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

¹⁵ Ver, como mera referencia, la sentencia T-339/2010, de la Corte Constitucional de Colombia, mediante el cual señala que *todas las autoridades deben garantizar la efectividad del derecho a la seguridad personal de todas las personas cuando se encuentren expuestas a un nivel de amenaza ordinaria y extrema. (...) De esta manera, la primera garantía que tiene la persona que ha sido víctima de un delito es acudir a las autoridades para solicitar protección cuando su vida o su integridad se encuentren amenazadas para evitar que se vuelva a cometer en su contra un delito o que se presenten represalias por la denuncia, independientemente de las medidas penales que se adopten en el proceso, pues en muchas ocasiones éstas exigen aplicar procedimientos y requisitos que las pueden prolongar.*

¹⁶ La Primera Sala de la SCJN, en la sentencia de amparo en revisión 495/2013, sostuvo que las medidas de protección son actos de urgente aplicación, las cuales se dictan en función del interés superior de la víctima de violencia, cuando se encuentre en riesgo la integridad física o psicológica, la libertad o seguridad de la mujer víctima y de las víctimas indirectas, y bajo una vigencia limitada

¹⁷ El Comité de Derechos Humanos, en su Observación General 31, establece que todos los poderes del Estado asumen el deber de hacer efectivas las normas de derechos humanos. Por lo tanto, el Poder Judicial del Estado de Oaxaca también se encuentra vinculado ante las normas internacionales que el Estado mexicano ha reconocido en favor de los derechos de las mujeres.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

²⁰ Dictamen del Comité CEDAW, relativo a la Comunicación núm. 2/2003, Sra. A.T. contra Hungría, de 26 de enero de 2005.

²¹ Dictamen del Comité CEDAW, relativo a la Comunicación núm. 31/2011, S.V.P. contra Bulgaria, de 12 de octubre, párrafo 10, 2, d)

²² Dictamen del Comité CEDAW, relativo a la Comunicación núm. 20/2008, Komova contra Bulgaria, de 25 de julio de 2011, párrafo 9.16, b), i).

²³ Dictamen del Comité CEDAW, relativo a la Comunicación núm. 6/2005, Fatma Yildirim contra Austria, de 6 de agosto de 2007, párrafo 12.3, b).

²⁴ Dictamen del Comité CEDAW, relativo a la Comunicación núm. 6/2005, Fatma Yildirim contra Austria, de 6 de agosto de 2007, párrafo 12.3, c).

²⁵ Dictamen del Comité CEDAW, relativo a la Comunicación 47/2012, González Carreño contra España, de 16 de julio de 2014, párrafo 11, b) i)

²⁶ Dictamen del Comité CEDAW, relativo a la Comunicación núm. 32/2011, Isatou Jallow contra Bulgaria, de 23 de julio de 2012, párrafo 8.8, 2, a).

²⁷ Tesis 1ª. LXXXVIII/2014, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I, página 525, de rubro: “ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 62, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY RELATIVA, AL ESTABLECER LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN DE EMERGENCIA, NO VIOLA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE AUDIENCIA PREVIA”; la tesis 1a. CXII/20176, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 29, abril de 2016, tomo II, página 1151, de rubro: “VIOLENCIA FAMILIAR. EL DICTADO DE MEDIDAS DE PREVENCIÓN NO VULNERA LOS DERECHOS AL DEBIDO PROCESO, AUDIENCIA O PROPIEDAD DEL PRESUNTO AGRESOR”; y tesis 1a. CIX/2016, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 29, abril de 2016, Tomo II, página 1152, de rubro: “VIOLENCIA FAMILIAR. LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN EN LA MATERIA, PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 2.355 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS DEL ESTADO DE MÉXICO, SON CONSTITUCIONALES”.

²⁸ Las órdenes de protección deben atender al carácter invisible y grave de la violencia, por ser precursora de otros tipos de violencia y por el impacto en el proyecto de vida de las mujeres y niñas víctimas. Véase el dictamen del Comité CEDAW, relativo a la Comunicación núm. 2/2003, Sra. A.T. contra Hungría, de 26 de enero de 2005.

²⁹ 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 específica.

³⁰ Aunque el Código Penal remite a la aplicación de órdenes de protección en sus artículos 405 y 406, en la práctica los jueces aplican las medidas de protección del artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

³¹ Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Género

Artículo 30. Corresponde a las autoridades jurisdiccionales competentes valorar las órdenes y la determinación de medidas similares en sus resoluciones o sentencias. Lo anterior con motivo de los juicios o procesos que en materia civil, familiar o penal, se estén ventilando en los tribunales competentes.

³² El Artículo 28 de la Ley de Acceso señala que las autoridades otorgarán las órdenes de protección en función del riesgo o peligro existente y la seguridad de la víctima. En cambio, al regular las medidas de protección el artículo 436 del Código Civil para el Estado de Oaxaca no hace referencia a la relación entre el riesgo y la aplicación de la medida.

³³ Como referencia, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos construye una serie de indicadores a partir del caso Osman vs Reino Unido (test de Osman), mediante los cuales evalúa hasta qué punto un Estado está o no obligado a establecer medidas concretas de protección individual para prevenir el riesgo de atentados contra la vida. Este parámetro es aplicado también cuando deba dilucidarse el cumplimiento de los Estados ante la protección de las mujeres víctimas de violencia de género. La valoración, en cada caso, dependerá, por lo tanto, de los siguientes elementos:

- **Conocimiento de la existencia de un riesgo:** se tendrá en cuenta no sólo el conocimiento cierto del riesgo para la vida o integridad física de una persona por parte de las autoridades competentes (especialmente policía, fiscales y jueces) sino también el deber de conocerla, de manera que la obligación alcanzará también a las situaciones que las autoridades deberían haber conocido.

- **Existencia de un riesgo real e inmediato para la vida de la persona,** que deberá ser valorado por las autoridades internas competentes teniendo en cuenta las circunstancias personales y el contexto en el que se encuentra.

- **Expectativas razonables de haber podido evitar el riesgo:** para ello deberá tenerse en cuenta no sólo la competencia de las autoridades para tomar las medidas eficaces de protección sino también sus posibilidades para evitar ese peligro (caso *Kontrová vs Eslovaquia*). Es más, incluso cuando no se pueda concluir con certeza que los hechos habrían sido diferentes de haber adoptado tales medidas se podrá exigir responsabilidad al estado. Asimismo, el TEDH considera que, ante derechos fundamentales: como es el derecho a la vida, será suficiente para el demandante mostrar que las autoridades no hicieron todo lo que razonablemente se puede esperar de ellas para evitar un riesgo de muerte real e inmediato del que tenían o debían haber tenido conocimiento.

³⁴ El artículo 24 de la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, señala que las órdenes de protección son de urgente aplicación.

³⁵ 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. La Ley Estatal de Acceso en su artículo 25 señala que las órdenes de protección deberán dejar de tener efecto cuando el peligro haya disminuido o desaparecido.

³⁶ El artículo 4 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer “Belem Do Pará”, en su inciso g) señala que las mujeres tienen derecho a un recurso sencillo y rápido, que la ampare contra actos que violen sus derechos.

³⁷ Al respecto, la **Ley Estatal de Acceso** contempla lo siguiente en su artículo 30:

Artículo 30. Corresponde a las autoridades jurisdiccionales competentes valorar las órdenes y la determinación de medidas similares en sus resoluciones o sentencias. Lo anterior con motivo de los juicios o procesos que en materia civil, familiar o penal, se estén ventilando en los tribunales competentes.

De manera congruente con el artículo 30 de la Ley de Acceso, el **Código Penal de Oaxaca** señala lo siguiente:

Artículo 406. En los casos previstos en este Título, el Ministerio Público apercibirá al inculpado para que se abstenga de ejecutar cualquier tipo de violencia contra la víctima y decretará, de inmediato, bajo su más estricta responsabilidad, **las órdenes de protección o medidas precautorias, necesarias para salvaguardar la integridad física y psíquica de la víctima durante la integración de la carpeta de investigación y hasta la conclusión de ésta.** No proceden los acuerdos reparatorios como mecanismo para terminar la contienda en los casos previstos en este Título.(...)

De igual forma, el Código Civil señala lo siguiente:

Artículo 284 Bis. Al admitirse la demanda de divorcio, o antes si hubiere urgencia, y solo mientras dure el juicio, se dictarán las medidas provisionales pertinentes, conforme a las disposiciones siguientes:

(...)

IX. Separar al cónyuge agresor del domicilio conyugal, así como prohibirle acudir a dicho domicilio, al lugar de trabajo, donde estudien y/o lugar determinado donde se encuentren los agraviados. Siempre que la gravedad del caso así lo requiera el juzgador podrá prohibir al cónyuge agresor, que se acerque, intimide o moleste a los agraviados en su entorno social, así como a las personas integrantes de su familia, escuchando previamente a éstos; y, **dictar las medidas necesarias** a fin de evitar actos de violencia familiar;

X. Las demás que considere necesarias.

De lo anterior podría concluirse que en el marco de un proceso judicial las y los jueces podrían utilizar las medidas que estimen necesarias para proteger la vida e integridad de la mujer que se encuentra en riesgo.

³⁸ Véase la tesis de jurisprudencia de rubro: “ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO”. Esta jurisprudencia señala que uno de los aspectos clave recae en analizar los hechos sin que exista algún prejuicio o estereotipo de género para valorar la situación de la víctima. Tesis 1ª./J.22/2016 (10ª); Semanario Judicial de la Federación; Décima Época; Primera Sala; Libro 29, Abril de 2016, Tomo II, página 836.

³⁹ En el proceso penal, por ejemplo, si el juez de control advierte en la audiencia de ratificación de medidas de protección que existe un riesgo latente, podría aplicar el último párrafo del artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales y dictar con base en ello órdenes de protección que complementen a la medida de protección.

⁴⁰ Artículo 25. Las órdenes de protección que consagra la presente Ley son personalísimas e intransferibles y podrán ser:

(...)

Las órdenes de protección de emergencia y preventivas deberán expedirse dentro de las 8 horas siguientes al conocimiento de los hechos que las generan y dejaran de surtir efectos una vez que la autoridad competente determine que el riesgo o peligro de la víctima ha disminuido o desaparecido.

⁴¹ Artículo 25. Las órdenes de protección que consagra la presente Ley son personalísimas e intransferibles y podrán ser:

(...)

Las órdenes de protección de emergencia y preventivas deberán expedirse dentro de las 8 horas siguientes al conocimiento de los hechos que las generan y dejaran de surtir efectos una vez que la autoridad competente determine que el riesgo o peligro de la víctima ha disminuido o desaparecido.

⁴² Comité CEDAW, Observaciones finales a México, CEDAW/C/MEX/CO/7-8, 9 a 27 de julio de 2012, página 6.

⁴³ Véase el artículo 79 del Código de Procedimientos Civiles de Oaxaca. El numeral indica que las medidas de apremio son aplicables para que los jueces hagan cumplir sus determinaciones.

⁴⁴ **Código Nacional de Procedimientos Penales**

Artículo 104. Imposición de medios de apremio

El Órgano jurisdiccional y el Ministerio Público podrán disponer de los siguientes medios de apremio para el cumplimiento de los actos que ordenen en el ejercicio de sus funciones:

II. El Órgano jurisdiccional contará con las siguientes medidas de apremio:

a) Amonestación;

b) Multa de veinte a cinco mil días de salario mínimo vigente en el momento y lugar en que se cometa la falta que amerite una medida de apremio. Tratándose de jornaleros, obreros y trabajadores que perciban salario mínimo, la multa no deberá exceder de un día de salario y tratándose de trabajadores no asalariados, de un día de su ingreso;

c) Auxilio de la fuerza pública, o

d) Arresto hasta por treinta y seis horas.

⁴⁵ El artículo 177 del Código Penal para el Estado de Oaxaca refiere específicamente a las penas en caso de rehusar el préstamo de un servicio de interés público o desobedecer un mandato de la autoridad.

⁴⁶ El artículo 209 del Código Penal para Oaxaca señala las penas para el caso de abuso de autoridad.

⁴⁷ SCJN, Tesis de rubro: ESTEREOTIPOS SOBRE ROLES SEXUALES. CUANDO SE ADVIERTA QUE UNA DE LAS PARTES LOS REPRODUCE Y, CON ELLO, GENERA ALGÚN TIPO DE VIOLENCIA EN CONTRA DE LA OTRA, EL ÓRGANO JURISDICCIONAL DEBE CANALIZARLA A LAS INSTITUCIONES CORRESPONDIENTES, A EFECTO DE QUE RECIBA LAS MEDIDAS REEDUCATIVAS PARA ERRADICAR AQUÉLLOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ), Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, 17 de mayo de 2019.

⁴⁸ El artículo 27, fracción VII de la Ley de Acceso señala que dentro de las órdenes de protección preventivas puede dictarse un servicio de reeducación para el agresor.

⁴⁹ **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer “Belem do Para”**

Artículo 8

Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para:

(...)

b. modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitiman o exacerban la violencia contra la mujer;

⁵⁰ Poder Judicial del Estado de Oaxaca, *Lineamientos sobre el Centro de Reeducación para Hombres que Ejercen Violencia Contra las Mujeres* aprobado mediante Circular PJEO/CJ/SE/096/2014. El documento normativo señala que el Programa de Reeducación cuenta con dos mecanismos de intervención, entre ellas, la modalidad centralizada en el que es posible admitir, por medio de las órdenes de protección, a personas agresoras.

⁵¹ Artículo 25. Las órdenes de protección que consagra la presente Ley son personalísimas e intransferibles y podrán ser:

(...)

Las órdenes de protección de emergencia y preventivas deberán expedirse dentro de las 8 horas siguientes al conocimiento de los hechos que las generan y dejaran de surtir efectos una vez que la autoridad competente determine que el riesgo o peligro de la víctima ha disminuido o desaparecido.

⁵² Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*, p. 14. Disponible en <https://www.scjn.gob.mx/registro/sites/default/files/page/2020-02/protocolo_indigenas.pdf>

⁵³ Tesis de rubro “PERSONAS, PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EXIGENCIAS PARA EL ACCESO A LA JUSTICIA PENAL DESDE UNA PERSPECTIVA INTERCULTURAL.”. Tesis 1a. CCCJ/2018 (10a.); Semanario Judicial de la Federación; Décima Época; Primera Sala; Libro 61; Diciembre de 2018; Tomo I; Página 368.

⁵⁴ *Ibidem*, señala que el juzgador debe determinar si las prácticas indígenas no contravienen a la integridad de la mujer y no son justificables dentro del marco multicultural.

⁵⁵ También incluidas en el protocolo de actuación de la Suprema Corte de Justicia, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas* p. 33. Disponible en <https://www.scjn.gob.mx/registro/sites/default/files/page/2020-02/protocolo_indigenas.pdf>

⁵⁶ Véase los artículos 29 y 27 bis de la Ley de Acceso.

⁵⁷ Véase el artículo 25 de la Ley de Acceso.

⁵⁸ Véase el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

⁵⁹ Ver artículo 153 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

⁶⁰ Ver artículo 284 bis del Código Civil del Estado de Oaxaca.

⁶¹ **Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia**

Artículo 27. Son órdenes de protección preventivas las siguientes:

(...)

V. Entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima y de sus hijas e hijos;

Artículo 29. Son órdenes de protección de naturaleza civil las siguientes:

(...)

V. Obligación alimentaria provisional e inmediata.

2020



E Q U I S
Justicia para las mujeres