

# 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 Puebla*

*Noviembre 2020*



**EQUIS**  
Justicia para las mujeres



# ÍNDICE

<b>I. Incremento de la violencia contra las mujeres y niñas .....</b>	<b>4</b>
<b>II. Prevención de la violencia de género, órdenes de protección y el papel del Poder Judicial .....</b>	<b>5</b>
<b>III. Fortalecimiento de las órdenes de protección .....</b>	<b>7</b>
<b>1. Estándares relevantes .....</b>	<b>7</b>
<b>2. Criterios para el dictado de órdenes de protección .....</b>	<b>9</b>
2.1 El acceso a la orden de protección .....	10
2.2 La inmediatez de la orden de protección .....	11
2.3 El análisis de los hechos .....	11
2.4 El análisis de lo riesgo .....	12
2.5 Justificación a la medida .....	15
2.6 El cumplimiento y seguimiento de la orden .....	16
2.7 La perspectiva de interculturalidad .....	16
<b>IV. Las órdenes de protección: diferencias y similitudes con otros mecanismos .....</b>	<b>18</b>
<b>V. Conclusión .....</b>	<b>24</b>
<b>VI. Anexo: Recomendaciones de carácter no judicial .....</b>	<b>25</b>
<b>Notas y referencias .....</b>	<b>27</b>

## Criterios para dictar órdenes de protección

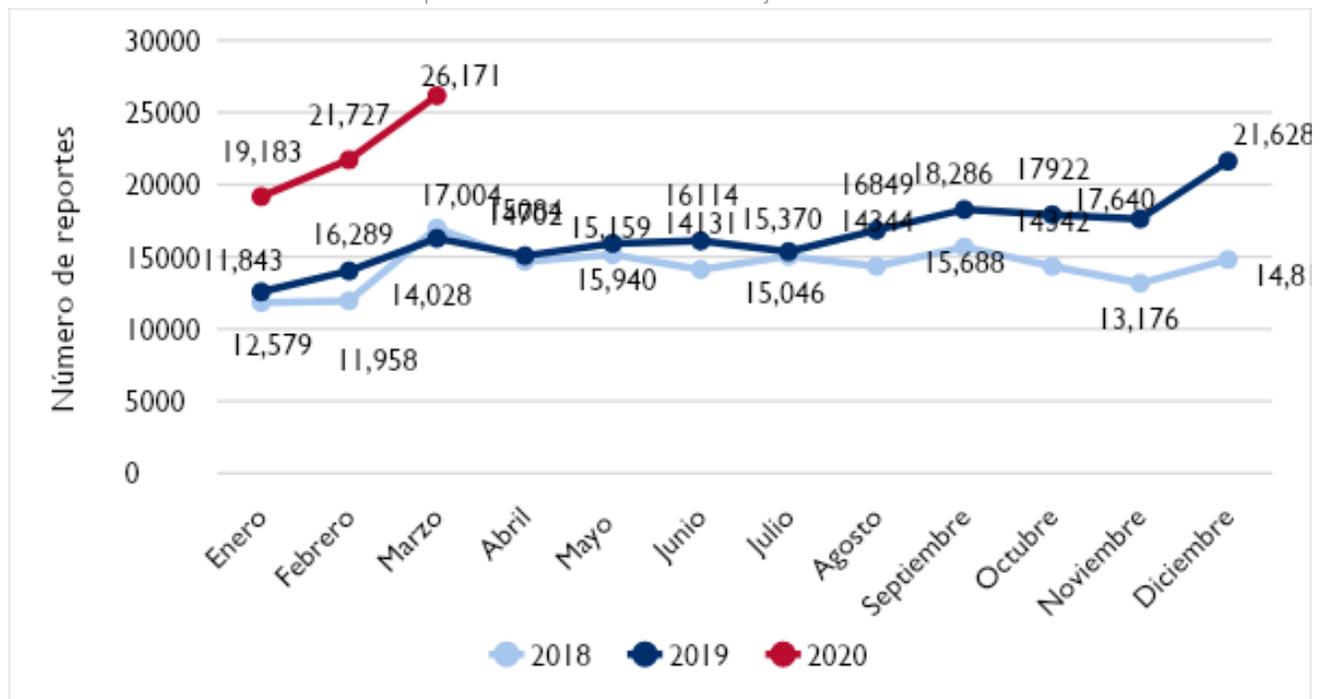
El objetivo de este documento es presentar a las órdenes de protección como un mecanismo eficaz para proteger a las mujeres y niñas que viven en situación de violencia. El propósito específico de las sugerencias que aquí se hacen es contribuir a la homologación de criterios en la emisión de órdenes de 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 Puebla.

Considerando este propósito, este documento se desarrolla en cuatro secciones. En primer lugar el documento expone el incremento de la violencia contra mujeres y niñas en el contexto de la pandemia. En segundo lugar se introduce a las órdenes de protección como mecanismos idóneos para prevenir que la violencia de género escale. En un tercer apartado se describen los estándares de derechos humanos que resultan relevantes para comprender los objetivos y la utilidad de las órdenes de protección; también se señalan lineamientos para el dictado eficaz de las órdenes de protección. Finalmente, el documento hace una síntesis de otros mecanismos a disposición de las personas juzgadoras en Puebla, 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. 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 el 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 Puebla.

## 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. 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.<sup>1</sup> En efecto, en los casos de violencia contra las mujeres y niñas las autoridades tienen la obligación de actuar con la diligencia debida.<sup>2</sup> Ello implica —entre otras cosas— adoptar mecanismos jurídicos de

de prevención y protección que sean aplicados de manera eficaz.<sup>3</sup> Las órdenes de protección previstas en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Puebla (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 mundo.<sup>4</sup> 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 homicidio<sup>5</sup>, 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%.<sup>6</sup> Como si 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.<sup>7</sup>

### ¿Para qué tenemos órdenes de protección?

- Para proteger a las mujeres, de los tipos de violencia que ellas viven.
- Para reconocer que la violencia contra las mujeres es un fenómeno estructural y sistemático.
- Para Cesar las conductas violentas que se ejercen en contra de las mujeres y niñas.
- Para prevenir un daño mayor a la esfera de derechos de las mujeres y niñas.
- Para evitar que la violencia escale y se manifieste en su forma más extrema: el feminicidio.

La violencia familiar que no necesariamente culmina en un asesinato es un gran problema también. 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.<sup>8</sup> 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 a 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.<sup>9</sup>

**¿Qué podemos concluir de este panorama?** De entrada debemos reconocer que la violencia de género no solo es un fenómeno común, 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 prevenir 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

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 dos secciones: la primera expone de forma breve los estándares –internacionales y nacionales– que son relevantes para las órdenes de protección; la segunda enlista una serie de criterios que contribuyen al funcionamiento óptimo de las órdenes.

## 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
<b>Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer</b>	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. <sup>10</sup> 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.
<b>Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer "Belém do Pará"</b>	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><b>Corte IDH</b></p>	<p><b>Caso González y otras vs. México.</b> 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 <i>reforzado</i> 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><b>Caso I.V. vs Bolivia.</b> 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.</p>
<p><b>Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer</b></p>	<p><b>CEDAW/C/MEX/CO/7.</b> 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.<sup>11</sup></p>
<p><b>Comisión Interamericana de Derechos Humanos</b></p>	<p><b>Caso Jessica Lenahan y otros vs Estados Unidos.</b> 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"> <li>• Las autoridades sepan cuáles son sus responsabilidades</li> <li>• Las autoridades entendieran las características de la violencia</li> <li>• Las autoridades tuvieran directivas sobre cómo implementar órdenes de protección.</li> </ul>
<p><b>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</b></p>	<p>De acuerdo con la Constitución General, las personas juzgadoras 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>
<p><b>Suprema Corte de Justicia de la Nación</b></p>	<p><b>Contradicción de Tesis 293/2011.</b> La Suprema Corte de Justicia señaló dos cuestiones cruciales en materia de derechos humanos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• 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.</li> </ul>

**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. 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. Criterios para el dictado de órdenes de protección

A continuación se presentan una serie de criterios que contribuyen a que las órdenes de protección funcionen de forma óptima. Como podrá apreciarse, estos criterios 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 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 y Sociedad Civil. No obstante, 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 criterios se limitan a abordar las distintas etapas en las que una jueza o juez interviene.

Para una mejor exposición del documento los criterios se agruparán conforme a los siguientes temas: (2.1) el acceso a la orden de protección; (2.2) la inmediatez; (2.3) el análisis de los hechos; (2.4) el análisis del riesgo; (2.5) la idoneidad de la medida; (2.6) el cumplimiento y seguimiento de la orden, y (2.7) la perspectiva de interculturalidad.

## 2.1 El acceso a la orden 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 re victimizarla, responsabilizarla por su situación y deben permitir el ejercicio efectivo de sus derechos.<sup>12</sup>

- **Las órdenes de protección pueden ser complementarias o autónomas.** El acceso a una orden de protección autónoma no debería condicionarse a que se presente una denuncia penal o una demanda. También pueden dictarse de forma complementaria a otros mecanismos de protección ya que pueden dictarse en cualquier momento procesal en que se advierta una situación de riesgo o de violencia. Por ejemplo, con fundamento en el último párrafo del artículo 137 los jueces penales podrían acudir a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y dictar alguna de las órdenes que ahí están reguladas. Por otro lado, dentro de los procesos familiares las y los jueces pueden dictar órdenes de protección o medidas similares con motivo de los procedimientos que tramiten.<sup>13</sup>

- **Las órdenes de protección han de ser accesibles, tanto en el procedimiento, como en el lenguaje.** Las órdenes de protección están pensadas para funcionar como un proceso sencillo, al que las mujeres puedan acceder fácilmente para obtener protección inmediata.<sup>14</sup> Pero además, para que las órdenes de protección sean eficaces, es imprescindible que su contenido sea accesible para las mujeres. En efecto, el acceso a la información es un medio para garantizar el acceso a la

### Las y los jueces penales y las órdenes de protección

De acuerdo con el último párrafo del artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales, un juez penal podría dictar órdenes de protección al aplicar supletoriamente la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

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 les darán seguimiento. En el caso de mujeres y niñas indígenas o que cuenten con alguna discapacidad, es importante que la información proporcionada sea en su idioma, mediante un formato pertinente. También se recomienda hacer uso de los medios electrónicos cuando sea posible y necesario para la solicitud de órdenes de protección o para la celebración de audiencias. En materia familiar, con la finalidad de que los jueces supernumerarios puedan ejecutar órdenes de protección fuera de la ciudad de Puebla de forma remota, se podría implementarse algún mecanismo virtual, en lugar de constituirse en el lugar de los hechos.

- **Debe recogerse 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 dentro de los 5 días posteriores.<sup>15</sup> 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.

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

- Descalifican la credibilidad del testimonio de una mujer.
- La hacen responsable por la situación de violencia que vive, y generan nociones sobre cuál debe ser su comportamiento en sus relaciones: “¿Por qué no dejas al agresor?” “¿Por qué no denunciaste al agresor?”
- Minimizan o generan tolerancia o indiferencia a la violencia que vive una mujer: “No es tan grave” o “no estaba comprometida su vida”.

- **Es importante no condicionar el acceso a las órdenes.** Aplazar el acceso a las órdenes de protección no solo les resta eficacia, sino que puede implicar un peligro para la seguridad y la vida de las mujeres y niñas en situación de riesgo.

## 2.2 La inmediatez de la orden de protección

- **Las órdenes de protección han de ser oportunas.** Deben ser otorgadas e implementadas de manera inmediata (al ser de urgente aplicación).<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup>
- **La emisión y ejecución de las órdenes debe atender a ciertos plazos.** Es fundamental que, en la medida de lo

posible, se cumplan los plazos previstos en la Ley de Acceso para la emisión y ejecución de las órdenes de protección: 8 horas, en caso de que se dicte una orden de emergencia o preventiva.<sup>18</sup>

## 2.3 El análisis de los hechos

- **Es fundamental hacer un análisis explícito de los hechos.** Para poder dictar órdenes que sean adecuadas para mitigar el tipo de riesgo que vive una mujer, es necesario hacer un análisis integral de los hechos. Ello implica hacer un reconocimiento expreso del contexto de violencia que vive una mujer como una problemática estructural y generalizada. Esto es fundamental ya que deberá ser tomado en cuenta al determinar el grado de riesgo y el tipo de orden que deberá dictarse.
- **Es fundamental identificar y reconocer la situación de violencia.** Es importante realizar un análisis detallado de los hechos de violencia y del contexto de la víctima, los cuales son los elementos que originan el proceso y se deben tomar en cuenta para realizar el análisis de riesgo, la argumentación y determinar el contenido de la orden de protección. Es importante entender el contexto de violencia que viven una mujer, y no solo el motivo inmediato que la llevó a solicitar la orden. Por eso, al realizar el análisis de los hechos debe existir un reconocimiento expreso del contexto de violencia en el que se encuentra la mujer que solicita una orden de protección. Esto puede llevarse a cabo, por ejemplo, identificando el tipo y modalidad de violencia; los factores sociales que influyen en el conflicto o la existencia de antecedentes de violencia. Este reconocimiento por parte de las autoridades judiciales puede convertirse, posteriormente, en un argumento para acceder a otros servicios.

## 2.4 El análisis de riesgo

- **El análisis de los hechos debe incorporarse dentro de la valoración del riesgo.** Los principales hallazgos sobre el contexto —estructural y particular— de violencia que vive la mujer deben ser incorporados al análisis para determinar su impacto sobre el riesgo. Por ejemplo, debe mirarse detenidamente si existen condiciones o factores que puedan ser determinantes para que la mujer pueda (o no) alejarse del generador de violencia, incrementando así su vulnerabilidad. Este podría ser el caso cuando una mujer tiene labores de cuidado, tanto de hijos o hijas, como de personas mayores.
- **Las órdenes deberán mantener su vigencia en tanto exista el riesgo.** En términos de la Ley de Acceso las órdenes de protección preventivas y de emergencia deben dictarse sucesivamente en tanto permanezcan las condiciones de riesgo que la originaron<sup>19</sup>. Por lo tanto, debe existir una evaluación periódica para determinar si el riesgo subsiste, o si han surgido nuevos hechos o circunstancias que modifican el grado de riesgo.
- **El énfasis del análisis debe ser en el riesgo posible.** El posible riesgo o peligro existente o inminente de sufrir violencia y la seguridad de la mujeres y niñas —al que hace referencia el artículo 28 de Ley de Acceso— 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.
- **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. Es fundamental que, al argumentar las razones que conducen a otorgar una orden de protección, las y los jueces hagan referencia explícita a los criterios conforme a los cuáles evalúan el riesgo. El Reglamento de la Ley de Acceso de Puebla señala que debe considerarse lo siguiente: (i) el tiempo que ha durado la violencia; (ii) los antecedentes violentos del presunto generador de violencia; (iii) si la mujer cuenta con redes de apoyo; (iv) si la mujer reside en su lugar de origen; (v) si cuenta con un empleo que le genere ingresos, o (vi) la magnitud de los actos violentos.<sup>20</sup> A continuación se mencionan algunos elementos adicionales que también 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><b>Hechos</b></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"> <li>• Tipo de violencia: ¿Las conductas o actos constituyen violencia física, sexual, económica, psicológica, patrimonial, política o violencia digital?</li> <li>• Modalidad de la violencia: ¿La violencia ha sucedido en el ámbito familiar, institucional, laboral, escolar o comunitaria?</li> <li>• 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?</li> <li>• Frecuencia de los actos o conductas violentas: ¿Con qué frecuencia han sucedido los actos o conductas? ¿Ha habido un cambio en la frecuencia?</li> <li>• 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.</li> <li>• Antecedentes de violencia: ¿Existen antecedentes de violencia en la historia familiar? En particular ¿El agresor tiene antecedentes de violencia?</li> </ul>
<p><b>Características de identidad (sujeto)</b></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"> <li>• Discapacidad:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Qué ajustes razonables puedo tomar para facilitar información sencilla sobre los procesos judiciales, de modo que puedan expresar su opinión?</li> <li>- ¿De qué forma puedo adoptar un papel activo a lo largo del juicio para nivelar desventajas procesales, en caso de que las haya?</li> </ul> </li> <li>• Autoadscripción a un pueblo o comunidad indígena:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Es necesaria la presencia de una persona intérprete de la lengua y cultura indígena a la que pertenece la mujer?</li> <li>- ¿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?</li> </ul> </li> <li>• Identidad de género:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿De qué forma la identidad de género impacta en el conflicto o la situación violencia y/o de riesgo?</li> <li>- ¿De qué forma puedo proteger el derecho a la identidad personal, al libre desarrollo y a la intimidad durante el proceso legal?</li> </ul> </li> </ul>

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

<p><b>Peligro</b></p> <p>Características del generador de violencia</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Antecedentes penales por delitos menores.</li> <li>• Cambio en la situación laboral.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiene redes de influencia.</li> <li>• Consume alcohol y/o drogas.</li> <li>• Tiene un cargo en una institución pública</li> <li>• Pertenece a asociaciones delictuosas.</li> <li>• Ejerce violencia económica o patrimonial.</li> <li>• Intentos de aislar a la víctima de sus amistades y/o familiares.</li> <li>• El agresor conoce la rutina de la víctima.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Portación o acceso a armas.</li> <li>• Pertenece a la delincuencia organizada.</li> <li>• Tiene antecedentes penales por violencia.</li> <li>• Realiza amenazas a la víctima.</li> <li>• Trabaja en la milicia, en la policía o es un personaje de la vida política.</li> <li>• El agresor espía o sigue a la víctima.</li> <li>• El agresor ha incomunicado a la víctima.</li> </ul>
---	--	--	--

## 2.5 Justificación de la medida

• **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.<sup>21</sup> En otras palabras, lo que se busca es que exista una relación entre el tipo de orden de protección y el grado de riesgo: entre más alto sea el riesgo más alto deberá ser el nivel de protección otorgado con el conjunto de órdenes que se dicte.

• **El juez familiar puede, en un solo acto, dictar órdenes de emergencia, preventivas y de naturaleza civil.** Es posible generar, en una misma actuación, una esfera de protección que contemple medidas de distinta naturaleza: de emergencia, preventivas o civiles. Por ejemplo, los jueces familiares pueden 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.<sup>22</sup>

• **Debe atenderse al principio de la máxima protección.** Es importante corroborar si existen medidas adicionales que la mujer no ha solicitado, pero contribuyen a garantizar su seguridad. Por ejemplo, si se solicita la separación del domicilio, podría explorarse si asegurar una pensión alimenticia de forma provisional puede fortalecer la protección de la orden.

• **Debe verificarse si existen víctimas indirectas.** Es importante verificar si existen otras personas que tienen una relación inmediata con la víctima, o bien, puedan encontrarse en riesgo. Este podría ser el caso, por ejemplo, de hijos, hijas o padres y madres. Sin embargo, recordar que velar por el interés de otras personas involucradas –por ejemplo, el interés superior de la niñez– de ninguna manera sustituye, disminuye o excluye el interés o seguridad de la mujer.

## 2.6 El cumplimiento y seguimiento de la orden

- **Es fundamental establecer lineamientos de ejecución.** 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 un lado, es importante que todas las órdenes de protección cuenten con: (i) la fecha, (ii) la hora; (iii) la vigencia; (iv) nombre de la beneficiaria y del generador de violencia; (v) el tipo de orden que se expide y la autoridad que la emite.<sup>23</sup> En segundo lugar, deben establecerse lineamientos o instrucciones claras de actuación para cada una de las autoridades que ejecutarán las órdenes de protección. En tercer lugar, es importante que la jueza o juez que dicte la orden de protección procure solicitar un informe de monitoreo a las autoridades que ejecutan la orden de protección, de modo que exista un mecanismo de supervisión en la implementación de la orden. Finalmente, se podría proporcionar información a la beneficiaria de la orden para que pueda acudir a otras instancias a recibir atención jurídica y/o psicológica.

- **Debe procurarse que sea el agresor, y no la víctima, quien sale del domicilio.** En ocasiones puede colocarse a la víctima en un estado de mayor vulnerabilidad cuando es ella quien sale del domicilio. Cuando esto ocurra, es importante proporcionarle información sobre autoridades que puedan canalizarla a un refugio o sobre otras instituciones que presten acompañamiento psicológico.

### ¡Recuerda!

Proteger el interés de otras personas involucradas de ninguna manera sustituye, disminuye o excluye el interés o seguridad de la mujer.

¡El objetivo primordial de las órdenes es preservar la seguridad e integridad de las mujeres!

- **Debe incentivarse el seguimiento de las órdenes.** Uno de los puntos clave para la eficacia de las órdenes de protección es el seguimiento. Aunque no es el papel del Poder Judicial del estado de Puebla dar ejecución y dar seguimiento a las órdenes de protección, existen algunas acciones concretas que podrían ser determinantes para incentivar que, por un lado, las autoridades den seguimiento a las órdenes de protección, y por otro, se detone una reacción inmediata en caso de que exista un incumplimiento. Por ejemplo, los jueces y juezas podrían requerir a las autoridades ejecutoras que informen inmediatamente en caso de exista un incumplimiento. También podrían solicitar a las autoridades ejecutoras que informen sobre el seguimiento que han dado a la orden de protección.

## 2.7 La perspectiva de interculturalidad

- **Tratándose de mujeres indígenas, debe mirarse el caso con una perspectiva intercultural.** Es importante reconocer su pertenencia a un pueblo o comunidad indígena. Para ello puede mirarse el lugar de origen o el idioma pero, ante todo, el criterio fundamental es la autoadscripción a un pueblo o comunidad indígena. Ello exige evitar los prejuicios y estereotipos de superioridad racial.

Además, debe considerarse la importancia de que la mujer continúe en el territorio indígena en el que vive, pues el territorio constituye la base para garantizar otros derechos como la alimentación, acceso al agua y a la salud, el honor y la cultura.

### Tabla 3. ¿Qué implica la perspectiva intercultural ?

- Tomar como punto de partida los instrumentos que protegen los derechos indígenas: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el Convenio 169 de la OIT; la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, y la Convención para Eliminar la Discriminación Racial.
- Comprender que las mujeres indígenas no tienen que probar su pertenencia a un grupo indígena; no se trata de una condición biológica o fenotípica. Es por eso que el criterio relevante es la auto adscripción.<sup>24</sup>
- Identificar si en el contexto en el que se desenvuelve la mujer existen normas, valores o prácticas que puedan vulnerar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.<sup>25</sup>
- Garantizar la presencia de un intérprete de la lengua y cultura indígena a la que pertenece la mujer.<sup>26</sup>
- Identificar condiciones de marginación o exclusión social que requieran adecuaciones para garantizar el acceso a la justicia. Por ejemplo, algunas condiciones podrían ser la condición económica, brechas digitales, posibilidad de acceso a instituciones de justicia o de asistencia social, el acceso a la información sobre sus derechos, etc.<sup>27</sup>

## 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 del Estado de Puebla:

**Tabla 4: Mecanismos de protección a disposición del Poder Judicial de Puebla**

Mecanismo	Órdenes de protección según la Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia del Estado de Puebla	Medidas de Protección en el CNPP	Medidas Cautelares	Medidas protectoras en materia familiar
	<p>Diseñadas para proteger a las mujeres de distintos tipos de violencias (económica, física, emocional, patrimonial, psicológica, sexual, etc.)</p> <p>Su otorgamiento no está condicionado a que se presente una denuncia, ya que pueden derivar de un proceso familiar o pueden ser autónomas.</p> <p>Pueden dictar y combinar órdenes de distinta naturaleza:</p> <p>1) <b>De emergencia:</b> (i) separar al agresor del domicilio familiar o donde habite la víctima, (ii) prohibir al agresor acercarse al</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,</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 cónyuges:</p> <p>La persona que quiera demandar, denunciar o querellarse contra su cónyuge, concubino o pariente, podrá acudir al Centro Estatal de Mediación o ante el Juez para llamar a las partes, y tratar de dirimir la controversia.</p> <p>Podrán por separado a la mediación, solicitar al Juez de lo familiar su separación del domicilio en el que residan habitualmente o la separación del cónyuge, concubino o pariente.</p> <p>2) En los casos comprobados de conductas violentas u</p>

<p><b>Descripción</b></p>	<p>domicilio, así como intimidar o molestar a la víctima o a cualquier integrante de su familia en su entorno social, (iii) reincorporación de la víctima al domicilio, una vez que se salvaguarde de su seguridad.</p> <p><b>2) Preventivas:</b> (i) retener y resguardar las armas de fuego propiedad del agresor, (ii) realizar el inventario de los bienes muebles e inmuebles de propiedad común, (iii) el uso y goce de los bienes muebles que se encuentren en el inmueble que sirva de domicilio de la víctima, (iv) el acceso al domicilio común, por parte de las autoridades competentes y de las que presten la fuerza pública para auxiliar a la víctima a tomar sus pertenencias personales y las de sus hijas e hijos, (v) entrega inmediata por parte de quien se encuentre en el domicilio o lugar en que viva de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima, y de sus hijas e hijos, (vi) el auxilio de la fuerza pública como medida inmediata en favor de la víctima, con autorización expresa de ingreso al domicilio donde se localice o se encuentre en el</p>	<p>puede ratificar, modificar o cancelar las medidas de protección.</p>		<p>omisiones graves que afecten a los integrantes de la familia, se podrán adoptar las <b>medidas provisionales</b> que se estimen convenientes, para que cesen de plano. Tratándose de estas conductas, cualquiera estará legitimado para ponerlas en conocimiento de la autoridad.</p>
---------------------------	--	---	--	--

**Descripción**

inmueble que sirva de domicilio de la víctima, (iv) el acceso al domicilio común, por parte de las autoridades competentes y de las que presten la fuerza pública para auxiliar a la víctima a tomar sus pertenencias personales y las de sus hijas e hijos, (v) entrega inmediata por parte de quien se encuentre en el domicilio o lugar en que viva de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima, y de sus hijas e hijos, (vi) el auxilio de la fuerza pública como medida inmediata en favor de la víctima, con autorización expresa de ingreso al domicilio donde se localice o se encuentre en el momento de solicitar el auxilio, (vii) proporcionar servicios integrales especializados, gratuitos y con perspectiva de género al agresor, en Instituciones públicas o privadas debidamente acreditadas.

**3) De naturaleza civil o familiar:** (i) suspensión temporal al agresor del régimen de visitas y convivencia con sus descendientes, (ii) prohibición al agresor de enajenar o hipotecar bienes de su propiedad cuando se trate del domicilio conyugal; y en cualquier caso cuando se trate

	<p>de bienes de la sociedad conyugal, (iii) posesión exclusiva de la víctima sobre el inmueble que sirvió de domicilio; (iv) embargo preventivo de bienes del agresor, que deberá inscribirse con carácter temporal en el Registro Público de la Propiedad, a efecto de garantizar las obligaciones alimentarias, y (v) obligación alimentaria provisional e inmediata.</p>			
<p><b>Fundamento</b></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 31 de la Ley para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Puebla.</p> <p>Art. 291 fr. IV del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Puebla.</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"> <li>• Prohibición de acercarse o comunicarse con la víctima.</li> <li>• Limitación de acercarse o asistir al domicilio de la víctima (o al lugar en el que se encuentre).</li> <li>• Separación inmediata del domicilio.</li> </ul> <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</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 la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.</p>	<p>Separación de cónyuges: Artículo 322 del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Puebla</p> <p>Medidas provisionales en materia familiar: Fr. X del Artículo 677 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado Libre y Soberano de Puebla.</p>

		medidas de protección en los delitos por razón de género.		
<b>Momento Procesal</b>	Se dictan en cualquier momento, independientemente de que haya (o no) un proceso judicial de por medio	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.	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.	

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"> <li>● 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 (para mitigar la violencia patrimonial), ésta no es una medida que deba ser puesta a consideración del órgano jurisdiccional, por lo cual las y los jueces no tienen intervención en la aplicación de la medida.</li> <li>● La separación de cónyuges busca alejar al cónyuge o a la persona a quien se vaya a demandar, de modo que no protegen de manera integral como sí lo hacen las órdenes de protección.</li> <li>● 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 cautelares y las medidas provisionales están relacionadas con procesos judiciales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Todos estos mecanismos están contemplados en las respectivas legislaciones con el objeto de proteger a la beneficiaria de la medida.</li> <li>● 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).</li> <li>● 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 judicial.</li> </ul>

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 previstas en ese ordenamiento son herramientas cuya razón de ser es, concretamente, prevenir la violencia contra las mujeres.<sup>28</sup> 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. En algunos casos, aunque no en todos, esto puede representar una ventaja sobre la separación provisional de cónyuges, las medidas de protección que el poder judicial ratifica, modifica o cancela, o sobre una medida cautelar, pues estos mecanismos buscan alejar a la mujer o niña de la persona que las agrede, pero no necesariamente responden a otros tipos de violencia.

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 protectoras en materia familiar 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 las Tablas 4 y 5 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 que tienen las personas juzgadoras para proteger para 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. Así, 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.

## VI. Anexo: Recomendaciones de carácter no jurisdiccional

Tema	Recomendación
<p><b>Cumplimiento y ejecución</b></p>	<p>Se sugiere:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar una coordinación interinstitucional. Es importante coordinarse no solo con instituciones de seguridad (ej. policía); hay que incluir a comisarios ejidales, autoridades comunitarias, o cualquier otra institución que pueda proteger la mujer.</li> </ul>
<p><b>Seguimiento</b></p>	<p>Se sugiere:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La creación de un área específica en el poder judicial, encargada de dar seguimiento a los mecanismos de protección.</li> <li>• Impulsar mesas de coordinación con las autoridades implementadoras de las órdenes donde se puedan detectar necesidades y formas de mitigar esas necesidades para así generar un trabajo interinstitucional que garantice el cumplimiento de las órdenes de protección.</li> </ul>
<p><b>Accesibilidad</b></p>	<p>Se sugiere:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contar con mecanismos de solicitud de órdenes de protección a distancia y/o virtuales.</li> <li>• En relación con los pueblos indígenas, se sugiere la creación de salas regionales para acercar la justicia a las comunidades.</li> <li>• Se sugiere canalizar a la mujer para que pueda recibir asesoría integral.</li> <li>• Contar con un documento con lineamientos para comunicar a las víctimas el objetivo y la importancia de las órdenes.</li> </ul>
	<p>Se sugiere:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Que el personal jurisdiccional continúe con su capacitación para profundizar el conocimiento sobre las dinámicas y consecuencias de la violencia. También es necesario profundizar el conocimiento sobre la Ley de Acceso General y Estatal y La Ley General de Víctimas, así como</li> </ul>

## Sensibilización en Violencia de Género

el protocolo para juzgar con perspectiva de género de la Suprema Corte.

- Generar una campaña de comunicación desde el poder judicial dirigida a juzgadoras y ciudadanía, informando sobre: (i) las obligaciones de las juzgadoras en su deber de prevenir y proteger a las mujeres en situaciones de violencia; (ii) las figuras de protección y su alcance mecanismos para acceder a estas figuras de protección; (iii) el pluralismo jurídico, derechos de las mujeres indígenas, y los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.
- Realizar una difusión de los derechos que tienen las mujeres previstos en la Ley de Acceso, sus objetivos, sus alcances y sus limitaciones.

# Notas y Referencias

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/GSH2018/GSH18_Gender-related_killing:of_women_and_girls.pdf)

<sup>5</sup> 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 y la Red Nacional de Refugios, p. 7.

<sup>6</sup> 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](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/GSH2018/GSH18_Gender-related_killing:of_women_and_girls.pdf)

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

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/endireh/2016/doc/endireh2016_presentacion_ejecutiva.pdf)

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, CEDAW/C/MEX/CO/7.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> **Código Nacional de Procedimientos Penales.** Artículo 137. Medidas de protección

(...)

En la aplicación de estas medidas tratándose de delitos por razón de género, se aplicarán de manera supletoria la **Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.**

Artículo 30. El Juez de lo familiar competente en ejercicio de sus atribuciones y con motivo de los procedimientos que al respecto se tramiten o substancien, valorarán las órdenes y la determinación de medidas similares en sus resoluciones.

<sup>14</sup> **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.

<sup>15</sup> **Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Puebla**

**Artículo 39.- (...)**

Las Órdenes de Protección podrán ser solicitadas en forma verbal o escrita por la afectada de violencia y, excepcionalmente, por cualquier persona, ante un estado de riesgo o cualquier otra circunstancia que impida a la mujer afectada hacerlo personalmente. Dicha solicitud deberá ser ratificada por la afectada en un término de cinco días naturales posteriores al momento en que haya cesado el estado de riesgo o el impedimento en su actuación directa.

<sup>16</sup> Véase el Artículo 24 de la Ley para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Puebla, que señala que las órdenes de protección son actos de urgente cumplimiento en función del interés de la víctima.

<sup>17</sup> 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. Pero además, la propia Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Puebla reconoce, en su artículo 24, que las órdenes de emergencia y preventivas se dictarán sucesivamente en tanto permanezcan las condiciones de riesgo que la originaron.

<sup>18</sup> **Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Puebla.**

Artículo 25.- Las órdenes de protección que consagra esta Ley son personalísimas e intransferibles y podrán ser:

(...)

Las órdenes de protección de emergencia y preventivas deberán expedirse dentro de las ocho horas siguientes al conocimiento de los hechos que las generen. Tendrán una temporalidad no mayor de setenta y dos horas y se dictarán sucesivamente manteniendo su vigencia en tanto permanezcan las condiciones de riesgo que las originaron.

<sup>19</sup> Artículo 25.- Las órdenes de protección que consagra esta Ley son personalísimas e intransferibles y podrán ser:

(...)

Las órdenes de protección de emergencia y preventivas deberán expedirse dentro de las ocho horas siguientes al conocimiento de los hechos que las generen. Tendrán una temporalidad no mayor de setenta y dos horas y se dictarán sucesivamente manteniendo su vigencia en tanto permanezcan las condiciones de **riesgo que las originaron.**

<sup>20</sup> **Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en Puebla**

Artículo 40. En cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 10 y 24 de la Ley, para la emisión de las Órdenes de Protección emergente y preventivo se observará lo siguiente:

I.- El tiempo que ha durado el ejercicio de la violencia;

II.- Los antecedentes violentos de la presunta o presunto generador de la violencia;

III.- Si la mujer vive o no en su lugar de origen y, si por ello no cuenta con el apoyo de su familia;

IV.- Si la mujer cuenta o no con una red de apoyo;

V.- Si tiene o no un empleo que le genere ingresos, si sólo realiza actividades domésticas o si su actividad productiva se realiza en un entorno que comparte con la o el presunto generador de la violencia;

VI.- La gravedad del daño causado por la violencia;

VII.- La magnitud del daño causado; y

VIII.- Cualquier otra información relevante de la condición de la ofendida y de la presunta o presunto generador de la violencia.

<sup>21</sup> Véanse el artículo 28 de la Ley para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Puebla que señala que el Juez de lo Familiar o el Ministerio Público en su caso al decretar las órdenes emergentes y preventivas de protección, tomarán en consideración el riesgo o peligro existente o inminente, la seguridad de la víctima y los elementos que consten y originen el procedimiento o proceso respectivo.

## <sup>22</sup> **Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia**

Artículo 24.- Las órdenes de protección son actos de urgente cumplimiento en función del interés de la víctima, de carácter precautorias y cautelares. Se decretarán inmediatamente **después de que el Juez de lo Familiar** o el Ministerio Público en casos de urgencia y en razón del lugar o la hora, conozcan de probables hechos constitutivos de violencia contra las mujeres.

Artículo 27 BIS.- Son órdenes de protección de naturaleza civil o familiar las siguientes:

(...)

Estas órdenes serán tramitadas ante los juzgados de lo familiar o a falta de éstos en los juzgados civiles que corresponda.

Artículo 28.- El Juez de lo Familiar o el Ministerio Público en su caso al decretar las órdenes emergentes y preventivas de protección establecidas en esta Ley, tomarán en consideración:

(...)

Artículo 29.- Las órdenes de protección de emergencia, preventivas y las de naturaleza civil o familiar, se decretarán conforme a las disposiciones establecidas para el procedimiento privilegiado previsto por el Código de Procedimientos Civiles para el Estado Libre y Soberano de Puebla.

## <sup>23</sup> **Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia**

Artículo 41.- Independientemente de los procedimientos que correspondan, toda orden de protección que se emita, constará en documento por separado, que contendrá la fecha, hora, lugar, vigencia, nombre de la persona a quien protege y en contra de quien se expide, tipo de orden, autoridad que la emite, haciéndose del conocimiento de las autoridades competentes y encargadas de auxiliar en su cumplimiento.

<sup>24</sup> Véase: 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](https://www.scjn.gob.mx/registro/sites/default/files/page/2020-02/protocolo_indigenas.pdf)> p. 13-14.

<sup>25</sup> Tesis de rubro “PERSONAS, PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EXIGENCIAS PARA EL ACCESO A LA JUSTICIA PENAL DESDE UNA PERSPECTIVA INTERCULTURAL.”. Tesis 1a. CCCI/2018 (10a.); Semanario Judicial de la Federación; Décima Época; Primera Sala; Libro 61; Diciembre de 2018; Tomo I; Página 368.

<sup>26</sup> Ídem.

<sup>27</sup> Véase: 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. 33, Disponible en <[https://www.scjn.gob.mx/registro/sites/default/files/page/2020-02/protocolo\\_indigenas.pdf](https://www.scjn.gob.mx/registro/sites/default/files/page/2020-02/protocolo_indigenas.pdf)>

## <sup>28</sup> **Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia**

Artículo 24.- Las órdenes de protección son actos de urgente cumplimiento en función del interés de la víctima, de carácter precautorias y cautelares. Se decretarán inmediatamente después de que el Juez de lo Familiar o el Ministerio Público en casos de urgencia y en razón del lugar o la hora, conozcan de probables hechos constitutivos de violencia contra las mujeres.

# 2020



E Q U I S  
Justicia para las mujeres