

Guía para dictar órdenes de protección

Claves para una protección eficaz desde los Poderes Judiciales



Codirectoras

Fátima Gamboa
Isabel Erreguerena

Coordinadora del área legal

Flor Montes de Oca

Consultora

Ana Lucía Díaz

Colaboradoras del área legal

Esther Sitton
Fabiola Mondragón
Fátima Schiaffini
Karla Ripoll
Luis Fernando Villanueva

Colaboradoras del área de litigio

Alberto Muñoz
Amaranta Valgañón

Revisoras

Isabel Rubio Rufino
Michell Gutiérrez Padilla

Diseño editorial

Mercedes Lozano
René Angulo

Marzo 2022

Elaborado por *Equis: Justicia para Mujeres, A. C.* a través del proyecto Órdenes de protección: Una herramienta crucial para garantizar el derecho de mujeres y niñas a vivir una vida libre de violencia en el contexto de COVID-19 en México, en el marco del **Proyecto para el Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México [PROFOSC]** implementado por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Cooperación Alemana al Desarrollo Sustentable, GIZ) por encargo del Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo [BMZ] en colaboración con la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo [AMEXCID] y la Dirección General de Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil [DGVOSC] de la Secretaría de Relaciones Exteriores [SRE] de México.

El contenido y opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la postura de las instituciones mencionadas.

<https://profosc.org/>
Marzo, 2022.



RELACIONES EXTERIORES

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

AMEXCID

AGENCIA MEXICANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO



cooperación alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

giz

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



10 E Q U I S

Justicia para las mujeres

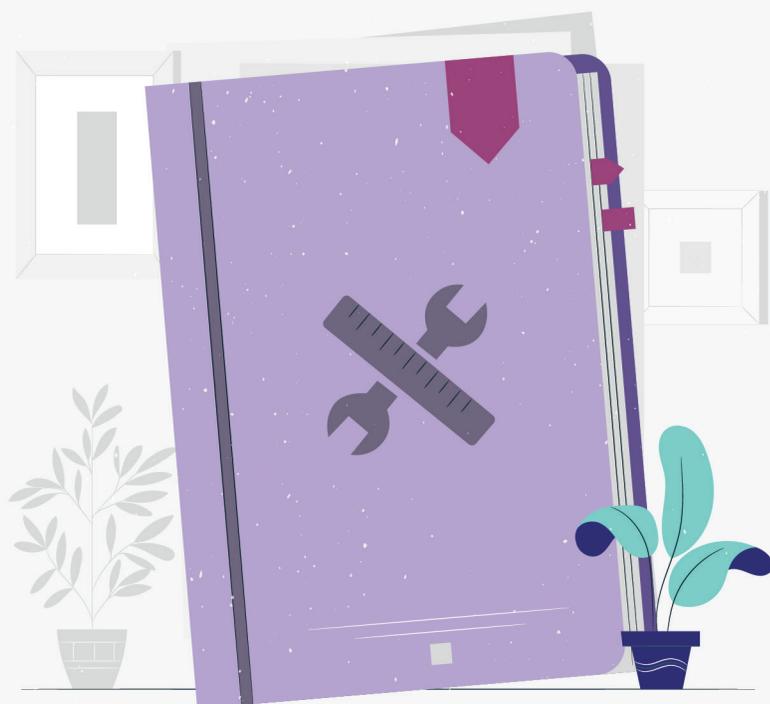
Índice

Introducción	7
Objetivo y alcance de la Guía	12
1. Objetivo	12
2. Alcance	12
3. ¿Cómo uso la Guía?	13
Parte I. Introducción a las órdenes de protección	17
Las órdenes de protección y la prevención de la violencia	18
1. ¿Qué son las órdenes de protección?	18
2. ¿Por qué tener un mecanismo de protección para mujeres y niñas?	19
3. ¿Qué distingue a las órdenes de protección de otros mecanismos?	22
4. Panorama general del dictado de una orden de protección	27
Criterios jurídicos relevantes para el dictado de las órdenes de protección	29
Parte II Elementos básicos para comprender la violencia contra las mujeres y niñas	35
Los mitos y realidades de la violencia contra las mujeres	36
1. Los mitos	36
2. Las realidades	38
2.1 Sus manifestaciones	39
2.2 Sus características en el ámbito familiar	43
2.3 Sus consecuencias	46
Parte III Las órdenes de protección paso a paso	49
Las órdenes de protección paso a paso	50
1. El acceso	50
1.1 Principales desafíos en el acceso a las órdenes de protección	50
1.2 Criterios para garantizar el acceso a una orden de protección	52
1.3 Ejercicio	61

2. El análisis de los hechos	62
2.1 Desafíos en la apreciación de los hechos desde la perspectiva de género	62
2.2 Criterios para analizar los hechos desde la perspectiva de género	63
2.3 Reflexión	67
3. El análisis de riesgo	67
3.1 Desafíos en el análisis de riesgo	67
3.2 Criterios mínimos para realizar un análisis de riesgo	69
3.3 Ejercicio	74
4. La identificación de la orden adecuada al caso concreto	76
4.1 Desafíos al identificar las órdenes adecuadas para cada caso	76
4.2 Criterios para identificar la orden adecuada para el caso concreto	77
4.3 Ejercicio	89
5. Seguimiento	92
5.1 Desafíos en el seguimiento y la evaluación de las órdenes de protección	92
5.2 Criterios para fortalecer el seguimiento y la evaluación de las órdenes desde los Poderes Judiciales	93
5.3 Ejercicio	96
6. Incumplimiento y sanción	97
6.1 Desafíos en el incumplimiento de las órdenes de protección	97
6.2 Criterios para incentivar el cumplimiento de las órdenes y sancionar en caso de incumplimiento	97
6.3 Ejercicio	99
Ejercicio final	100

1

Introducción



Esta Guía pretende acompañar las labores jurisdiccionales de las personas que imparten justicia, particularmente, durante el proceso de solicitud y dictado de órdenes de protección. A través de este documento se busca presentar una serie de herramientas y recomendaciones que tienen un doble objetivo. Por un lado, insistir en que las órdenes de protección pueden -y deben- ser un mecanismo eficaz para proteger a las mujeres y niñas en situación de violencia, pero sobre todo para prevenir que la violencia ocurra. Por otro lado, esta Guía busca compartir las mejores prácticas adoptadas por las autoridades judiciales en los distintos estados de la república. De este modo, se espera que las sugerencias que aquí se hacen contribuyan a la homologación de criterios en la emisión de órdenes de protección, de modo que todas las mujeres y niñas en México gocen del estándar de protección más alto.

Los poderes judiciales tienen 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, tanto la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia como sus equivalentes locales, otorgan a los jueces y juezas diversas facultades que les permite intervenir de manera inmediata para poner distancia entre la mujer y el generador de violencia. La segunda es que estas leyes contemplan 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 y diferenciada.

La Guía está compuesta por tres partes distintas:

La **primera parte** tiene como objetivo abordar los elementos básicos de las órdenes de protección: su diseño, su razón de ser y sus principales diferenciadores respecto a otros mecanismos que también tienen como fin proteger a las personas.

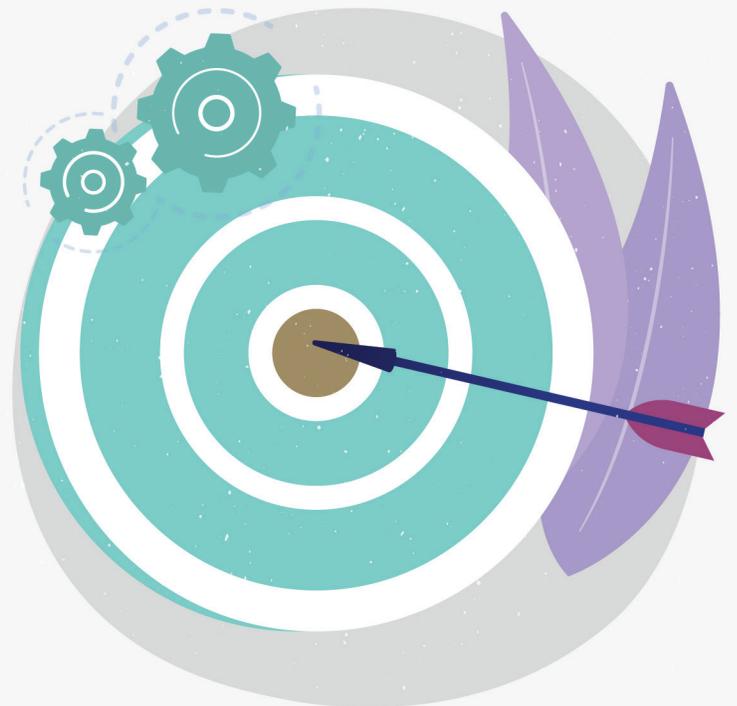
La **segunda parte** del documento tiene como objetivo proporcionar los elementos básicos para comprender la violencia contra las mujeres, de modo que estén en posición de identificarla y actuar de modo eficaz para combatirla a través del dictado de órdenes de protección.

La **tercera parte** pretende enunciar algunos de los principales desafíos que han sido identificados -a partir de un análisis legislativo y de la experiencia de las organizaciones de la sociedad civil- en cada una de las etapas de dictado y solicitud de órdenes de protección, así como una serie de criterios que contribuyen al esfuerzo para que las órdenes funcionen de forma eficaz en la prevención de la violencia contra mujeres y niñas.



2

Objetivo y alcance de la Guía



1. OBJETIVO

Esta Guía tiene como objetivo general contribuir al fortalecimiento del proceso de solicitud y dictado de órdenes de protección. Para lograr esto, el documento tiene los siguientes objetivos específicos:

1. Compartir **buenas prácticas** que han sido adoptadas por distintos poderes judiciales.
2. Visibilizar algunos **desafíos** que las organizaciones de la sociedad civil han observado en el proceso de solicitud y dictado de las órdenes de protección.
3. Enunciar una serie de **recomendaciones** que tienen como objetivo brindar el estándar de protección más alto a las mujeres y niñas en situación de violencia.
4. Proporcionar información que facilite que las personas que imparten justicia identifiquen como podrían manifestarse los **estereotipos de género** en la labor jurisdiccional.
5. Proporcionar información que facilite que las personas que imparten justicia identifiquen **manifestaciones de violencia** contra mujeres y niñas.

2. ALCANCE

Este documento está dirigido a todas las personas que imparten justicia y que tienen un papel preponderante -de acuerdo con la Ley General de Acceso y sus equivalentes a nivel local- en el proceso de solicitud y dictado de órdenes de protección. La Guía tiene un alcance nacional en el sentido de que no pretende reflejar las prácticas y procesos de un poder judicial en particular. Más bien, recoge buenas prácticas de distintos estados de la república y enuncia sugerencias para que, en la medida de lo posible, la labor jurisdiccional en el país tienda a fortalecer de forma homogénea el estándar de protección para las mujeres y niñas en situación de violencia. Por esta razón, este documento pretende ser una herramienta útil para cualquier persona que imparta justicia.

3. ¿CÓMO USO LA GUÍA?

Esta Guía constituye una herramienta de apoyo para quienes imparten justicia. Tiene un carácter informativo -es decir, de consulta y reflexión- al que las personas que imparten justicia pueden recurrir para recordar o examinar elementos básicos sobre las órdenes de protección: los criterios jurídicos que resultan relevantes, las características de la violencia en el ámbito familiar, las distinciones entre las órdenes de protección y otros mecanismos, etcétera.

A través de los ejercicios y reflexiones que aquí se proponen, también se espera que la Guía pueda acompañar el proceso de aprendizaje y cuestionamiento constante al que se enfrentan las personas impartidoras de justicia al encontrarse en la trinchera de la lucha por la prevención de la violencia contra mujeres y niñas. Al tratarse de una herramienta complementaria se recomienda que las personas que imparten justicia:

- Cuenten con capacitación sobre la perspectiva de género en la labor jurisdiccional, en general, y en el marco normativo nacional e internacional que regula el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, en particular.
- Consideren que el carácter de esta Guía es informativo y orientativo. No agota todos los supuestos o sugerencias que podrían aplicarse en la prevención de la violencia contra mujeres y niñas, pues ello dependerá siempre de las circunstancias del caso concreto.
- Consideren hacer uso de otras herramientas y protocolos, como los siguientes¹:



¹ Los protocolos de actuación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueden consultarse en www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/protocolos-de-actuacion. La metodología para juzgar con perspectiva de género de EQUIS, Justicia para las Mujeres A.C puede consultarse en www.equis.org.mx.



- El protocolo para juzgar con perspectiva de género de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- El protocolo para juzgar casos que involucren personas migrantes y sujetas a protección internacional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- El protocolo para juzgar con perspectiva de infancia y adolescencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- El protocolo para juzgar casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- El protocolo para juzgar casos que involucren derechos de personas con discapacidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- El protocolo para juzgar casos que involucren la orientación sexual o identidad de género de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- La metodología y herramienta para juzgar con perspectiva de género de EQUIS, Justicia para las Mujeres.

_Parte 1

Introducción a las órdenes de protección



Las órdenes de protección y la prevención de la violencia

Este capítulo tiene el objetivo de explicitar qué es lo que esta Guía entiende por “órdenes de protección”: su naturaleza, la lógica detrás de su diseño y sus principales diferencias respecto de otros mecanismos jurídicos que también suelen emplearse con el objetivo de proteger a las personas. Con este objetivo, la Guía abordará: ¿Qué son las órdenes de protección?; ¿Por qué tener mecanismos de protección destinados específicamente a proteger a mujeres y niñas?; ¿Qué distingue a las órdenes de protección de otros mecanismos? y finalmente ¿Cuál es, en términos generales, el proceso de dictado de órdenes de protección?

1. ¿QUÉ SON LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN?

Las órdenes de protección son un derecho de todas las mujeres y niñas. Se trata de mecanismos urgentes de protección que se aplican en función del interés superior de la mujer en situación de violencia, o bien, en riesgo de sufrir violencia y detonan un conjunto de acciones de prevención y protección por parte de las autoridades. Las órdenes son preventivas porque pretenden evitar futuros actos de violencia; por otro lado, también son protectoras porque también pueden otorgarse para hacer cesar manifestaciones de violencia existentes.

Tabla 1.

Las órdenes de protección tienen carácter preventivo.

- _ Evitan actos de violencia.
- _ 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.

El punto de partida para comprender la naturaleza de las órdenes de protección radica en la obligación del Estado Mexicano de adoptar mecanismos jurídicos de prevención y protección contra la violencia de género. Esta obligación deriva de diversos instrumentos internacionales, particularmente, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer² y la Convención Belém do Pará y debe entenderse en correlación con el derecho –también previsto en esta última Convención– que tienen todas las mujeres y niñas a un recurso sencillo y rápido que las proteja contra actos que violen sus derechos.³ De lo anterior se deducen dos características de las órdenes de protección.

2. ¿POR QUÉ TENER UN MECANISMO DE PROTECCIÓN PARA MUJERES Y NIÑAS?

Lo primero que hay que reconocer es que, en el estado actual de las cosas, el acceso a una vida libre de violencia no es una realidad para la gran mayoría de las mujeres y niñas en México. En el informe Las dos Pandemias, organizaciones de la sociedad civil señalan que “entre los años 2000 y 2018, 3 de cada 10 mujeres fueron asesinadas en sus propios hogares, en comparación con 1 de cada 10 hombres”, cuyo principal espacio de agresiones fue el espacio público⁴. Además, precisan que en los pocos casos en donde se registró si la víctima sufrió o no violencia familiar de manera previa al homicidio, alrededor del 57% de los asesinatos de mujeres ocurrieron en contextos de violencia familiar.⁵

² En las recomendaciones generales 12,19 y 35 el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha sido enfático en señalar que el artículo 1 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer –que define qué es lo que la Convención entiende por “discriminación contra la mujer”– comprende también la violencia por razón de género. Véase la RG 12 (1989), La violencia contra la mujer, octavo periodo de sesiones; RG 19 (1992), La violencia contra la mujer, 11º periodo de sesiones, párrafo 6, y RG 35 (2017), violencia por razón de género contra la mujer, CEDAW/C/GC/35, párrafo 1.

³ Véase el artículo 4, inciso g) en correlación con el artículo 7, inciso f) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia.

⁴ 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. Disponible en <<https://secureservercdn.net/198.71.233.189/ijf.9f0.myftpupload.com/wp-content/uploads/2020/07/Las-dos-pandemias.pdf>>.

⁵ United Nations Office on Drugs and Crime, Global Study on Homicide. Gender-related killings of women and girls, 2018, citado en Las dos Pandemias, nota 4, p. 7.



1

Las órdenes de protección constituyen un derecho de fuente convencional

No se trata de la mera consecuencia accesoria de iniciar un proceso civil, penal o administrativo, sino de un derecho humano cuya lógica y diseño gira en torno al objetivo de responder a las manifestaciones de violencia que experimentan las mujeres y niñas en México. Por ello, es crucial desvincular a las órdenes de protección de la litis principal de los asuntos.

Esta distinción resulta especialmente relevante para combatir la creencia de que las órdenes de protección solo operan respecto de hechos presuntamente constitutivos de un delito. Como la propia Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia señala, la violencia de género contra las mujeres puede ser económica, patrimonial, física, sexual, digital, etcétera. No todas las manifestaciones de violencia son perseguidas por el derecho penal, ni deberían serlo. Ello no implica que no constituyan violencia. Al constituir violencia de género quedan comprendidas dentro del alcance de las órdenes de protección, cuando éstas son entendidas en el marco de la política de prevención prevista como obligación estatal en la Convención Belém do Pará.

2

Las órdenes de protección están pensadas para combatir específicamente la violencia de género que viven las mujeres y niñas

Su diseño pretende responder a un patrón específico de violencia que afecta sistemáticamente a un grupo particular de personas: las mujeres. Se trata de mecanismos que surgen como parte de la respuesta estatal ante los actos de violencia que han afectado a las mujeres de manera diferenciada, dado el contexto de desigualdad histórica, estructural y sistemática en la que viven.

Las organizaciones de la sociedad civil también nos recuerdan que la violencia familiar que no culmina en un asesinato también es un gran problema.⁶ 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.⁷ A todo esto debemos sumar que la mayoría de las mujeres no acude a las instituciones a solicitar apoyo. De acuerdo con la ENDIREH el 78.6% de las mujeres en situación de violencia no presentó una queja o denuncia.⁸ Esto puede deberse a varias razones: porque tienen miedo a las consecuencias de alzar la voz; porque la situación de violencia les genera vergüenza, o porque perciben que las autoridades podrían responsabilizarlas por su situación o no actuar frente a sus denuncias.

¿Qué podemos concluir de este panorama?



1. La violencia contra mujeres y niñas se manifiesta de formas particulares, por lo que resulta crucial que tengan acceso a mecanismos cuyo diseño tipo de violencia que ellas viven.
2. Las órdenes de protección son ese mecanismo, pues los distintos tipos de órdenes que las Leyes de Acceso contemplan 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 de una pensión alimenticia; la violencia patrimonial, la entrega de documentos u objetos personales, o la violencia emocional, la prohibición de comunicarse con la mujer.
3. Al no condicionar la protección estatal a que se presente una demanda o denuncia, las órdenes demuestran que la ley puede ajustarse a las necesidades de las mujeres: a menudo ellas quieren que la agresión cese pero, por distintas razones, no quieren poner una denuncia que implique una sanción a su pareja o a un familiar cercano.

Las órdenes están diseñadas para combatir un patrón muy específico de violencia que afecta de forma particular a niñas y mujeres

⁶ Las dos Pandemias, nota 4, p. 7.

⁷ 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>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.

⁸ Ibídem.

3. ¿QUÉ DISTINGUE A LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN DE OTROS MECANISMOS?

Aunque las órdenes de protección son mecanismos diseñados específicamente para responder a la violencia de género contra mujeres y niñas, ello no quiere decir que sean el único mecanismo disponible para brindar protección a las personas. La mayoría de los códigos civiles, familiares y penales contemplan medidas cuyo objetivo o resultado es proteger a las personas durante el transcurso de un procedimiento civil, penal, familiar o de amparo. Un ejemplo: en términos del artículo 109 del Código Nacional de Procedimientos Penales, 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 y las demás disposiciones aplicables. Por lo tanto, si la autoridad judicial detecta que la víctima se encuentra en riesgo, debe dictar de forma complementaria las órdenes de protección previstas en la Ley General de Acceso.

Cuando las personas impartidoras de justicia advierten situaciones de violencia en el marco de un proceso penal, civil o familiar, o de amparo los mecanismos de su competencia también podrían ser utilizados con el fin de proteger a las mujeres y niñas. La utilidad de los distintos mecanismos dependerá del momento, la urgencia, de si la violencia se advierte (o no) en el marco de un proceso penal, civil o familiar y de las necesidades de la mujer o niña en situación de riesgo. Incluso, en algunos casos estos mecanismos podrían combinarse para obtener la máxima protección, que sea acorde con las necesidades y riesgo que corre la víctima.

Ejemplo 1.

Las órdenes de protección como complemento de otros mecanismos

1. Hechos:

Considera un caso en el que, durante un procedimiento en los juzgados en materia familiar, la persona impartidora de justicia advierte: (i) que existe violencia familiar; (ii) que el esposo ejerce violencia contra una mujer; (iii) que hay armas de fuego en el domicilio, y (iv) el esposo amenaza con no proporcionar pensión alimenticia a las hijas o hijos si la mujer lo denuncia.

2. Intervención judicial:

Algunas de las acciones que la persona juzgadora debe adoptar es el uso de medidas provisionales o cautelares previstas en la legislación familiar, como (i) la separación cautelar de personas o la separación del agresor del domicilio conyugal, y (ii) asegurar la pensión alimenticia de las o los hijos. Además, se podría recurrir a la Ley de Acceso respectiva y dictar (iii) una orden de protección de retención y guarda de armas de fuego.

3. Resultado esperado:

La persona juzgadora previene un posible feminicidio, atendiendo a que las mujeres que enfrentan violencia de agresores que poseen armas se encuentran en peligro de muerte, situación ampliamente documentada⁹. Por ello el resguardo de armas previsto normalmente en las Leyes de Acceso es fundamental para evitar las muertes de mujeres. Además, también se mitiga una situación de precariedad económica que dificulte a la víctima salir de la situación de violencia en la que se encuentra. Así, se contribuye a garantizar la integridad de la mujer y de sus hijas o hijos.

Para efectos ilustrativos, la **Tabla 2** expone las diferencias y similitudes entre las órdenes de protección, las medidas de protección y medidas cautelares previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, y ejemplos de algunas figuras que frecuentemente encontramos en los códigos familiares o civiles.

⁹ Infobae, "Aumentaron 375% los feminicidios con armas de fuego en las últimas dos décadas, según el INEGI", 3 de diciembre de 2020, consultado en octubre de 2021. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/12/03/aumentaron-375-los-feminicidios-con-armas-de-fuego-en-las-ultimas-dos-decadas-segun-el-inegi/>.



Tabla 2.1

Las órdenes de protección tienen carácter preventivo.				
Mecanismo	Órdenes de protección según las Leyes de Acceso a una Vida Libre de Violencia	Medidas de Protección en el CNPP	Medidas Cautelares en el CNPP	Ejemplos de medidas protectoras en materia familiar
¿Qué son?	<p>Diseñadas para proteger a las mujeres de distintos tipos y manifestaciones de la violencia de género.</p> <p>Su otorgamiento no debería condicionarse a que se presente una denuncia o demanda.</p> <p>Suelen clasificarse como 1) emergentes; 2) preventivas, y 3) civiles. Se pueden combinar órdenes de distinta naturaleza para otorgar una protección integral.¹⁰</p> <p><i>Ejemplos:</i></p> <p>Emergencia: desocupación del agresor del domicilio que habita la víctima, prohibición de acercarse al domicilio prohibición de intimidar.</p> <p>Preventivas: retención y guarda de armas de fuego, uso y goce de bienes por parte de la víctima, entrega de objetos de uso personal y auxilio policiaco de reacción inmediata.</p> <p>Civiles: suspensión temporal del régimen de visitas con los hijos o hijas o el pago de obligaciones alimenticias, entre otras.</p>	<p>Son las medidas del derecho penal que tienen como fin principal buscar 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, la presencia del imputado a juicio, y evitar la obstaculización del proceso.</p> <p>Del catálogo de medidas tres resultan 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>Las medidas cautelares en el procedimiento penal están previstas en los artículos 153, 154 y 155 del CNPP.</p>	<p>Son medidas de carácter provisional que buscan proteger a las y los miembros de la familia cuando se advierte una situación de violencia en un proceso familiar.</p> <p>Ejemplos: la separación cautelar de personas; poner el cuidado de los hijos a cargo de la persona designada para ese efecto, establecer modalidades de convivencia con las y los hijos o personas con discapacidad, asegurar el derecho de alimentos de las y los hijos y la mujer.</p>

¹⁰ Sin embargo, a raíz de la reforma de marzo de 2021 el artículo 28 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia distingue entre órdenes de naturaleza administrativa y jurisdiccional.

Tabla 2.2

Las órdenes de protección tienen carácter preventivo.				
Mecanismo	Órdenes de protección según las Leyes de Acceso a una Vida Libre de Violencia	Medidas de Protección en el CNPP	Medidas Cautelares en el CNPP	Ejemplos de medidas protectoras en materia familiar
¿Quién las puede dictar?	<p>Por lo general, las órdenes de protección pueden dictarse por los órganos jurisdiccionales y en ocasiones por el Ministerio Público.</p> <p>Es importante destacar que la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia reconoce la competencia de las autoridades administrativas para dictar órdenes de protección, facilitando el acceso a las órdenes de protección.¹¹</p>	<p>Son emitidas por el Ministerio Público según el artículo 137 del CNPP.</p> <p>El órgano jurisdiccional debe intervenir para ratificar, modificar o cancelar las medidas de protección cuando estas impliquen: 1) la prohibición de acercarse o comunicarse con la víctima u ofendido; 2) la limitación para asistir o acercarse al domicilio de la víctima al lugar donde se encuentre, y 3) la separación del domicilio.</p>	<p>Deberán ser dictadas mediante resolución judicial según el artículo 153 del CNPP.</p>	<p>Son dictadas por las personas que imparten justicia en procesos civiles o familiares.</p>
¿Cuál es la vigencia?	<p>La vigencia de las órdenes de protección varía de acuerdo a la Ley de Acceso de cada Estado. A grandes rasgos los plazos de vigencia son los siguientes:</p> <p>Pueden durar 72 horas, o bien, 15, 30 o 60 días. En algunos lugares puede prorrogarse este plazo por 30 días más o hasta que cese el riesgo.¹²</p> <p>Algunas legislaciones no especifican un plazo, dejando abierta la vigencia de la orden hasta que la mujer deje de estar en riesgo.¹³</p>	<p>Tienen una duración máxima de sesenta días naturales, prorrogables por 30 días más.</p>	<p>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.¹⁴</p>	<p>Su vigencia normalmente corresponde con la duración del proceso que se esté llevando.</p>

¹¹ Véase el artículo 27 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida de Violencia.

¹² Por ejemplo, véase el artículo 59 de la Ley de Desarrollo Constitucional para la Igualdad de Género y Acceso a una Vida Libre de Violencia para las Mujeres de Chiapas que señala que las órdenes de emergencia y preventivas tendrán una duración de treinta días naturales y se mantendrán hasta que el riesgo desaparezca.

¹⁴ Ver artículo 153 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Tabla 2.3

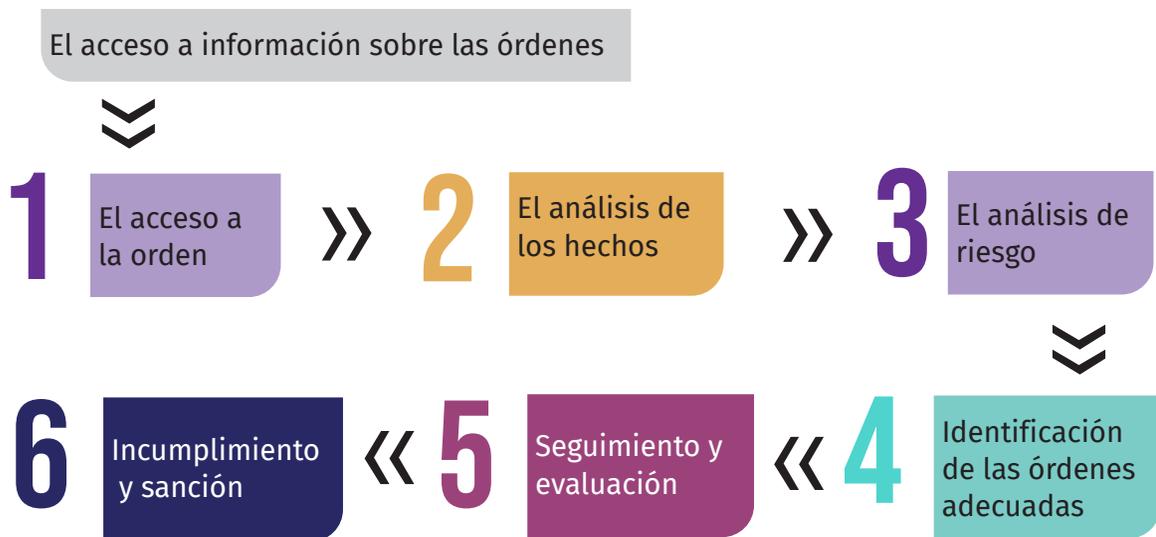
Las órdenes de protección tienen carácter preventivo.				
Mecanismo	Órdenes de protección según las Leyes de Acceso a una Vida Libre de Violencia	Medidas de Protección en el CNPP	Medidas Cautelares en el CNPP	Ejemplos de medidas protectoras en materia familiar
¿En qué momento procesal se dictan?	Generalmente 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. Dentro de los cinco días siguientes a que el Ministerio Público las dicte se realizará una audiencia en que el juez procederá a cancelarlas, a ratificarlas o a modificarlas. ¹⁵	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.	Por lo general se dictan al admitirse la demanda o, si hubiera urgencia, antes de que se admita la demanda. En ocasiones también pueden dictarse de oficio cuando en el transcurso del procedimiento la persona juzgadora advierte una situación de violencia.

¹⁵ Véase el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

4. PANORAMA GENERAL DEL DICTADO DE UNA ORDEN DE PROTECCIÓN

Para tener mayor claridad al ahondar en cada uno de los aspectos del proceso en los siguientes capítulos, esta Guía clasifica las etapas del proceso de solicitud y dictado de órdenes de protección como lo muestra el esquema 1.

Esquema 1.



El proceso de solicitud y dictado de las órdenes de protección está compuesto por seis etapas. El éxito de estas seis etapas depende, en gran medida, de la siguiente **precondición**: las autoridades deben difundir información sobre las órdenes de protección, es decir, qué son, cómo se piden, cómo protegen, cuánto tiempo duran y quién las ejecuta. El acceso a la información es un medio para garantizar el acceso a la justicia. Por eso es importante contar con una estrategia que comunique con claridad y sencillez información básica sobre las órdenes de protección. El acceso a esta información constituye el presupuesto indispensable para que las mujeres puedan acceder a este mecanismo.

ETAPA 1

La primera etapa (**el acceso**) captura el momento en que la mujer en situación de violencia desea solicitar una orden de protección y las personas que imparten justicia admiten o rechazan la solicitud con base en elementos formales o procedimentales.

ETAPA 2

La segunda etapa (**el análisis de los hechos**) comprende el momento en que la persona juzgadora aprecia todos los elementos sobre el conflicto que tiene a su disposición.

ETAPA 3

La tercera etapa (**el análisis de riesgo**) es el **punto crítico** del proceso de solicitud y dictado de órdenes de protección pues captura el momento en que, una vez que se han apreciado los hechos, las personas que imparten justicia valoran cuál es el nivel de riesgo que enfrenta la mujer.

ETAPA 4

Este análisis es el presupuesto indispensable para la cuarta etapa (**identificación de las órdenes adecuadas**) pues con base en el análisis de riesgo, las características de la violencia y las necesidades particulares de la mujer o niña se determina cuál será la esfera de protección que se otorgará a la solicitante.

ETAPA 5

La quinta etapa (**seguimiento y evaluación**) captura el monitoreo que dan las autoridades a la orden de protección una vez que ha sido dictada y ejecutada. Aunque aquí el órgano jurisdiccional no tiene una intervención intensa -como si la tiene en las etapas anteriores- las personas juzgadoras deben verificar que la medida en efecto se está ejecutando y monitorear si hay cambios en la situación de riesgo que justifiquen que las órdenes de protección sean modificadas. Finalmente, la sexta etapa (**el incumplimiento y la sanción**) captura aquellos escenarios en que la orden de protección no ha sido cumplida y, por lo tanto, podría establecerse una sanción.

Antes de continuar, vale la pena explicitar algunas salvedades sobre la forma en que esta Guía aborda el proceso de dictado de las órdenes de protección. En primer lugar, las particularidades del procedimiento de solicitud y dictado de órdenes dependen, desde luego, de la legislación y las prácticas de cada Estado: puede ser más o menos breve o estructurado; puede existir una coordinación más o menos cercana con distintas autoridades; puede ser más o menos ejecutivo, etcétera. Además, los criterios que aquí se recomiendan no son rígidos, es decir, pueden cobrar relevancia en las distintas etapas del proceso. Por ejemplo, existirán casos en los que mirar el contexto estructural y particular de la mujer o niña será especialmente evidente en el acceso, pero también en el análisis de riesgo y en la identificación de la orden adecuada para el caso. En consecuencia, la utilidad de esta clasificación se circunscribe únicamente a los efectos expositivos de esta Guía.

Criterios jurídicos relevantes para el dictado de las órdenes de protección

México ha suscrito diferentes tratados internacionales que establecen 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.¹⁶

¹⁶ Cabe precisar que en la Tabla 3 se incluyen casos que, aunque son ajenos a México, son relevantes porque ayudan a comprender como los organismos internacionales han construido el estándar de protección para las mujeres y niñas en situación de violencia.

¹⁷ Comité CEDAW, Recomendación General 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la RG 19, CEDAW/C/GC/35, de 26 de julio de 2017, p. 1.

¹⁸ Se trata de una recomendación general conjunta, del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y del Comité de los Derechos del Niño, CEDAW/C/GC/31/CRC/C/GC/18, de 14 de noviembre de 2014.

¹⁹ *Ibidem*, página 7.

²⁰ *Ibidem*, página 8, 9 y 10.

²¹ Comité CEDAW, CEDAW/C/MEX/CO/7, página 6.

²² Dictamen del Comité CEDAW, relativo a la Comunicación núm. 2/2003 de 26 de enero de 2005.

²³ Dictamen del Comité CEDAW, relativo a la Comunicación núm. 31/2011, S.V.P. de 12 de octubre, párrafo 10, 2, d)

²⁴ Dictamen del Comité CEDAW, relativo a la Comunicación núm. 20/2008 de 25 de julio de 2011, párrafo 9.16, b), i).

Tabla 3.1

Casos o documentos relevantes para las órdenes de protección

Órgano	Documento	Relevancia en la protección de las mujeres y niñas
Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	<i>Recomendación General 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer.</i>	De acuerdo con el Comité, debe interpretarse que el concepto de discriminación al que hace referencia la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer incluye la violencia por razón de género. Además, la obligación prevista en el artículo 2 (e) de la Convención –que señala que los Estados deben comprometerse a adoptar todas las medidas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualquier persona– consiste en una obligación de debida diligencia. Ello quiere decir que los Estados son responsables de adoptar medidas apropiadas para prevenir actos u omisiones de agentes no estatales que den lugar a violencia de género. ¹⁷
	<i>Recomendación General 31 sobre prácticas nocivas</i> ¹⁸ .	De acuerdo con el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y el Comité de los Derechos del Niño, las prácticas nocivas son conductas persistentes que están fundamentadas en la discriminación por razón de sexos, género y edad. Se trata de “formas interrelacionadas de discriminación” que pueden abarcar actos de violencia. ¹⁹ Algunos ejemplos son la mutilación genital femenina, el matrimonio forzoso, o los delitos cometidos por motivos de “honor” contra mujeres y niñas. ²⁰ Para prevenir estas prácticas los Comités recomiendan, entre otras cosas: <ul style="list-style-type: none"> • Incluir órdenes de protección para proteger a quienes corren el riesgo de sufrir prácticas nocivas. • Facilitar el acceso a recursos legales en condiciones de igualdad. • Incluir disposiciones que contemplen evaluación y supervisión periódica en relación con la aplicación, cumplimiento y seguimiento de la ley.
	<i>Observaciones finales a México, 9 a 27 de julio de 2012.</i>	De acuerdo con el Comité, 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. ²¹ 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.
	<i>Sra. A.T. vs. Hungría</i>	El Comité recomendó a Hungría que, en su calidad de Estado parte de la Convención, debe 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 ellas. ²²
	<i>S.V.P. vs. Bulgaria.</i>	El Comité recomendó a Bulgaria modificar la legislación penal para garantizar una protección eficaz a fin de evitar que las víctimas de violencia sexual sean nuevamente agredidas una vez que el agresor ha sido puesto en libertad, por ejemplo, a través de órdenes de alejamiento. ²³
	<i>Komova vs. Bulgaria</i>	El Comité también ha recomendado revisar la legislación nacional con el fin de asegurar que pueden dictarse órdenes de protección sin cargas desproporcionadas para las solicitantes. ²⁴
	<i>Fatma Yildirim vs. Austria</i>	El Comité señaló que Austria debía vigilar que, en cualquier acción emprendida para proteger a la mujer contra la violencia, se tenga en cuenta su seguridad y su derecho a la vida y a la integridad física y mental. ²⁵ Crucialmente, el Comité también señaló que Austria debía velar por la mejor de la coordinación entre la policía y la justicia en todos los niveles del sistema penal. ²⁶
	<i>González Carreño vs. España</i>	El Comité señaló que las autoridades estatales deben 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 víctimas. ²⁷
	<i>Isatou Jallow vs. Bulgaria.</i>	El Comité señaló que Bulgaria debe 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 justicia. ²⁸

²⁵ Dictamen del Comité CEDAW, relativo a la Comunicación núm. 6/2005 de 6 de agosto de 2007, párrafo 12.3, b).

²⁶ Dictamen del Comité CEDAW, relativo a la Comunicación núm. 6/2005 de 6 de agosto de 2007, párrafo 12.3, c).

²⁷ Dictamen del Comité CEDAW, relativo a la Comunicación 47/2012 de 16 de julio de 2014, párrafo 11, b) i)

²⁸ Dictamen del Comité CEDAW, relativo a la Comunicación núm. 32/2011 de 23 de julio de 2012, párrafo 8.8, 2, a).

Tabla 3.2

Casos o documentos relevantes para las órdenes de protección

Órgano	Documento	Relevancia en la protección de las mujeres y niñas
Corte Interamericana de Derechos Humanos	<i>Caso González y otras vs. México</i>	La Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que 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. ²⁹
	<i>Caso I.V. vs. Bolivia</i>	La Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que 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. ³⁰
	<i>Caso López Soto y otros vs. Venezuela</i>	La Corte Interamericana reiteró que las obligaciones estatales requieren que el Estado adopte medidas positivas para garantizar derechos, lo cual presupone el deber de prevención. Particularmente, la Convención Belém do Pará contempla los siguientes deberes de prevención: 1) contar con un marco jurídico adecuado; 2) una aplicación efectiva del mismo y 3) estrategias de prevención que permitan actuar de manera eficaz ante señalamientos de violencia. Particularmente la estrategia de prevención debe 1) prevenir los factores de riesgo; 2) fortalecer la capacidad institucional para proporcionar una respuesta efectiva; 3) adoptar medidas preventivas para reaccionar ante casos específicos en los que mujeres y niñas podrían ser víctimas de violencia. ³¹ Además, la Corte también precisó que para atribuir responsabilidad por hechos de particulares resulta relevante, tanto 1) el conocimiento del riesgo en el que se encuentra una mujer, y 2) la aquiescencia o consentimiento del Estado sobre la acción de un particular. Este consentimiento puede derivar tanto de la inacción deliberada de las autoridades, como de la generación de las condiciones para que el hecho sea ejecutado por particulares. ³²
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	<i>Jessica Lenahan y otros vs. Estados Unidos</i>	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 ³³ : <ul style="list-style-type: none"> • Las autoridades sepan cuáles son sus responsabilidades • Las autoridades entendieran las características de la violencia • Las autoridades tuvieran directivas sobre cómo implementar órdenes de protección.
	<i>Maria da Penha vs. Brasil</i>	La Comisión consideró que la impunidad de actos de violencia contra la mujer constituye un acto de tolerancia por parte del Estado. Cuando esa tolerancia es sistemática, se perpetúan los factores psicológicos, sociales e históricos que alimentan la violencia contra la mujer. Además, si una violación forma parte de un patrón general de falta de efectividad del Estado se viola la obligación de prevenir los actos de violencia. La ineffectividad judicial “crea el ambiente que facilita la violencia doméstica, al no existir evidencias [que sean percibidas por la sociedad] de la voluntad y efectividad del Estado como representante de la sociedad para sancionar estos actos”. ³⁴

²⁹ Corte IDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México, Sentencia de 16 de noviembre de 2009, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo 258.

³⁰ Corte IDH, Caso I.V. vs. Bolivia, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 30 de noviembre de 2016, párrafo 250.

³¹ Corte IDH, Caso López Soto y otros vs. Venezuela, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de septiembre de 2018, párrafos 130 y 131.

³² *Ibidem*, párrafos 143 y 146.

³³ Comisión Interamericana, Informe 80/11, Caso 12.626, Fondo, Jessica Lenahan y otros vs. Estados Unidos, 21 de Julio de 2011, párrafo 145.

³⁴ Comisión Interamericana, Informe 54/01, Caso 12.051, Maria Da Penha Fernandes vs. Brasil, 16 de abril de 2001, párrafos 55 y 56.

Tabla 3.3

Casos o documentos relevantes para las órdenes de protección		
Órgano	Documento	Relevancia en la protección de las mujeres y niñas
Suprema Corte de Justicia de la Nación	Contradicción de Tesis 293/2011	<p>La Suprema Corte de Justicia señaló dos cuestiones cruciales en materia de derechos humanos:³⁵</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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. ³⁶
	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. ³⁷
	Amparo en revisión 495/2013	La Primera Sala señaló 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: prevenir un acto de violencia más en contra de las víctimas. ³⁸
	Amparo directo en revisión 6141/2014	Al abordar elementos que deben verificarse para que pueda dictarse una orden de emergencia, la Primera Sala señaló 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. Crucialmente, precisó que el concepto de riesgo 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. ³⁹

³⁵ Contradicción de Tesis 293/2011 resuelta por el Tribunal Pleno el 03 de septiembre de 2013.

³⁶ Amparo en revisión 554/2013 resuelto por la Primera Sala el 25 de marzo de 2015, párrafo 115.

³⁷ Amparo en revisión 476/2014 resuelto por la Primera Sala el 22 de abril de 2015, párrafos 40 y 41.

³⁸ Amparo en revisión 495/2013 resuelto por la Primera Sala el 04 de diciembre de 2013, p. 80.

³⁹ ADR 6141/2014 resuelto por la Primera Sala de la SCJN el 26 de agosto de 2015, pp. 26–27.

Tabla 3.4

Casos o documentos relevantes para las órdenes de protección

Órgano	Documento	Relevancia en la protección de las mujeres y niñas
<p>Juzgado Quinto de Distrito en el Estado de Yucatán</p>	<p><i>Juicio de Amparo 521/2020-VI</i></p>	<p>El juez de amparo estudió dos temas cruciales para las órdenes de protección: la temporalidad de las órdenes y la obligación de realizar un análisis de riesgo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La temporalidad de las órdenes. El artículo 51 (I) de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Yucatán establece una temporalidad no mayor de 72 horas para las órdenes de emergencia. <p>La quejosa señaló que esta temporalidad no resultaba eficaz para proteger su integridad pues se trata de un plazo fijado por ley que no responde a la situación de riesgo. Para ser eficaces, las órdenes deben estar encaminadas a detener y prevenir la violencia mientras esta subsista.</p> <p>El juez señaló que, efectivamente, este plazo no es eficaz ya que no garantiza 1) que finalice la violencia y 2) que la mujer no vuelva a encontrarse en situación de riesgo. En consecuencia, el juez estimó que el artículo 51 (I) es contrario al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, el juez 1) concedió el amparo para el efecto de que no se aplique el plazo de 72 horas, y 2) ordenó a la autoridad responsable valorar el riesgo, otorgar las órdenes pertinentes, y mantener su duración hasta que la parte quejosa deje de encontrarse en riesgo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La obligación de realizar un análisis de riesgo. El artículo 49 de la Ley de Acceso de Yucatán establece que al otorgar una orden de protección la autoridad jurisdiccional debe tomar en cuenta, entre otras cosas, el riesgo o peligro existente. <p>La quejosa señaló que, cuando la autoridad judicial dictó órdenes de protección para protegerla, omitió la realización de un análisis de riesgo, que era el presupuesto indispensable para determinar una orden de protección adecuada y efectiva.</p> <p>El juez observó que al otorgar la orden de protección la autoridad judicial consideró el contenido de un formato estandarizado para la solicitud de una orden de protección. Ello no satisface la obligación de fundamentación y motivación que se desprende de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La autoridad debió valorar de forma exhaustiva los datos aportados por la quejosa con el fin de establecer en términos claros cuáles son los elementos de amenaza a los que se podría enfrentar la víctima. Solo así podía contar con los elementos necesarios para evaluar 1) la amplitud del riesgo y 2) el nivel de peligro. Además, señaló que solo de esa manera podría haber estado en condiciones de evaluar cuál es la medida idónea para mitigar la amenaza detectada. De este modo se reducen los límites de discrecionalidad que pudiera conllevar la determinación de la medida adecuada.</p>

Parte 2

Elementos básicos para comprender la violencia contra las mujeres



Los mitos y realidades de la violencia contra las mujeres

El objetivo de este capítulo es proporcionar a las personas que imparten justicia los elementos básicos para comprender la violencia contra las mujeres, de modo que estén en posición de identificarla y actuar de modo eficaz para combatirla a través del dictado de órdenes de protección. Para ello, se abordan (1) los mitos de la violencia contra las mujeres, y (2) las realidades, incluyendo (2.1) sus características en el ámbito familiar, y (2.3) sus secuelas⁴⁰.

1. LOS MITOS

La violencia contra las mujeres y niñas, de acuerdo con el Comité CEDAW, es una forma de discriminación que inhibe su capacidad para gozar de derechos humanos en igualdad de condiciones frente a los hombres⁴¹. El presupuesto necesario para estar en condiciones de combatirla radica en evitar invisibilizarla y justificarla. Invisibilizar la violencia contra las mujeres consiste en disminuir su importancia por considerarla como un fenómeno cotidiano, entendiéndola simplemente como parte del fenómeno general de violencia que es natural en las relaciones interpersonales.⁴² Por otro lado, se justifica la violencia cuando ésta se explica o se excusa aludiendo a ciertos sucesos en la vida del agresor: la precariedad laboral; el exceso de responsabilidades; patologías mentales, o falta de autocontrol. El proceso de justificación puede llegar a asociar la violencia con conductas presuntamente provocadoras de las mujeres: la forma de vestir, el éxito profesional, la búsqueda de autonomía económica, entre otras.⁴³

⁴⁰ Este capítulo se apoya en la Guía para la Atención de Casos de Violencia Familiar y de Femicidio en el Poder Judicial de Nuevo León, desarrollada por EQUIS, Justicia para las Mujeres como parte del programa Ni Un Femicidio Más de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

⁴¹ Recomendación General 19, Comité CEDAW, 29 de enero de 1992, párrafo 1.

⁴² Guía para la Atención a Mujeres Víctimas de Violencia de Género, Servicio de Coordinación del Sistema Integral contra la Violencia de Género, Instituto Canario de la Mujer, 2009, p. 33.

⁴³ *Ibidem*, p. 33 y 34.

A continuación, se exponen distintos discursos falsos que pueden invisibilizar, justificar o normalizar la violencia contra las mujeres y, en consecuencia, deben identificarse y rechazarse:

Tabla 4

Mitos y realidades de la violencia contra las mujeres⁴⁴

Mito	Realidad
La violencia psicológica no es tan grave como la física.	Este tipo de maltrato puede ser más incapacitante que el físico y si es continuado en el tiempo puede provocar consecuencias emocionales de largo plazo, tales como ansiedad o depresión.
A las mujeres que son víctimas de violencia les debe gustar, de lo contrario no lo permitirían.	La conducta violenta es responsabilidad de quien la ejerce. Frecuentemente, las víctimas de violencia sienten miedo, indefensión, culpa, vergüenza, aislamiento y eso les impide pedir ayuda.
Las mujeres maltratan igual que los hombres.	Se trata de un fenómeno distinto; el tipo de violencia que ejercen y el significado social de la misma es diferente y además la violencia machista tiene como fin el control y dominio de la mujer. Además, la violencia contra las mujeres es un fenómeno de gran prevalencia en términos numéricos, es decir, se trata de un fenómeno sistemático y generalizado. ⁴⁵
El consumo de alcohol u otras drogas, el estrés, la ansiedad, u otros factores externos, son la causa de las conductas violentas. Por lo tanto, no es responsabilidad del generador de violencia.	Estos factores pueden actuar como desencadenantes o como excusas, pero no son la causa. La responsabilidad de la violencia corresponde a quien la ejerce.
Si una mujer ama y comprende suficientemente a su pareja, logrará que él cambie y deje de maltratarla.	El problema no es la falta de cariño o comprensión. No es obligación de las mujeres poner en riesgo su integridad por el bienestar de sus parejas.
Lo más importante para la familia es que los hijos/as se críen con su padre y con su madre en el mismo hogar.	Lo más importante para el desarrollo de niños y niñas es crecer en un ambiente amoroso y libre de violencia. Vivir y estar dentro de entornos de violencia es un factor de riesgo también para ellos y ellas.
La violación ocurre a manos de extraños.	La mayoría de las violaciones las cometen hombres a quienes las mujeres conocen o en quienes confían.

⁴⁴ Esta tabla fue tomada de la Guía para la Atención a Mujeres Víctimas de Violencia de Género, nota 42, p. 35, pero fue adaptada para los propósitos específicos de esta Guía.

⁴⁵ Véase el informe Las dos Pandemias, n 4. Véase también ENDIREH 2016.

⁴⁶ Luis Bonino, Obstáculos a la comprensión y a las intervenciones sobre la violencia masculina sobre las mujeres en la pareja, 2004, citado en Guía de atención a víctimas, n 42, p. 25.

Como puede advertirse en estos discursos, uno de los problemas fundamentales para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres es que suele ser normalizada. Es precisamente por esta razón que la perspectiva de género implica un examen de las creencias a nivel personal, social e institucional que contribuyen a que la violencia contra las mujeres, al no ser cuestionada, se perpetúe. Más aún, para que las y los jueces puedan -desde sus competencias- combatir la violencia contra las mujeres, el análisis y deconstrucción que requiere la perspectiva de género debe ir de la mano de la comprensión plena de las características principales de la violencia contra las mujeres. Por ello, en el siguiente apartado se proporcionan los elementos para comprender algunos aspectos básicos sobre la violencia contra las mujeres.

2. LAS REALIDADES

La violencia contra las mujeres es un fenómeno complejo. La literatura especializada señala que, contrario a lo que suele creerse, no constituye una serie de hechos aislados. Más bien, se trata de un conjunto de técnicas de coerción que se insertan en un mismo proceso de dominación y control. Por su parte, los instrumentos jurídicos relevantes coinciden en que la violencia contra las mujeres puede identificarse al detectar los siguientes elementos:

*(i) cualquier acción o conducta(ii); que cause muerte, un daño o sufrimiento, por razón de género; (iii) que puede ocurrir tanto en el ámbito público como el privado, y (iv) que puede manifestarse en distintas formas (físicas, sexuales, psicológicas, etcétera).*⁴⁷

La Tabla 5 sintetiza los cinco puntos que las personas que imparten justicia deben tener en cuenta como presupuesto indispensable para poder juzgar con perspectiva de género.

⁴⁶ Luis Bonino, *Obstáculos a la comprensión y a las intervenciones sobre la violencia masculina sobre las mujeres en la pareja, 2004*, citado en *Guía de atención a víctimas*, n 42, p. 25.

⁴⁷ Véase el artículo 1 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Belem do Para".



Tabla 5. **La violencia contra las mujeres:**

Es una forma de discriminación que implica el ejercicio de la violencia dirigida a una mujer porque es mujer, o bien, que afecta de forma desproporcionada a las mujeres.⁴⁸

Puede presentarse tanto en la vida pública como en la vida privada.

Es producto de las relaciones asimétricas de poder que conducen a una posición de dominación de los hombres; respecto a la posición de subordinación de las mujeres. en las Leyes de Acceso es fundamental para evitar las muertes de mujeres.

Impiden el ejercicio de los derechos de las mujeres en condiciones de libertad e igualdad.

Se perpetúa a través de prácticas basadas en estereotipos y prejuicios que justifican o invisibilizan la violencia contra la mujer.⁴⁹

2.1 SUS MANIFESTACIONES

Existen distintas clasificaciones para identificar qué manifestación de violencia ocurre en cada caso particular. Como puede apreciarse en el esquema 2 que aparece en la página siguiente, esta Guía enfatiza la identificación de la violencia por su **tipo o forma** y por su **ámbito**.⁵⁰ Sobre este punto se debe precisar que en una misma situación pueden concurrir varios tipos de violencia, e incluso todos. Identificar las distintas formas y los ámbitos en que se manifiesta la violencia es crucial por dos razones. Por un lado, **permite realizar un análisis multidimensional del riesgo** para así poder determinar qué conjunto de órdenes son idóneas para mitigarlo. Además, **ayuda a identificar el impacto que tiene la violencia sobre la esfera de derechos de las mujeres**. En el esquema 3 se describen de forma enunciativa las principales formas en que puede manifestarse la violencia contra las mujeres y, a continuación, se enuncian algunos ejemplos para ilustrar cómo las manifestaciones de violencia pueden entenderse desde una perspectiva de derechos humanos.

⁴⁸ Recomendación General 19, Comité CEDAW 1992, párrafo 6.

⁴⁹ Recomendación General 19, Comité CEDAW 1992, párrafo 11.

⁵⁰ SCJN, Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género, 2020, pp. 68-74

Esquema 2. **DISTINCIÓN ENTRE TIPOS Y ÁMBITOS DE LA VIOLENCIA** ⁵¹

ÁMBITO EN EL QUE SE PUEDE MANIFESTAR LA VIOLENCIA

Alude a los **diversos espacios en que puede presentarse un tipo de violencia**. Es un mismo ámbito puede haber más de un tipo de violencia.

Por ejemplo, el ámbito familiar, académico o docente, laboral, institucional, comunitario o digital, entre otros.



TIPOS DE VIOLENCIA

Alude a la **forma que adopta la manifestación de la violencia**. En una misma situación de violencia *-e incluso en un mismo episodio-* pueden concurrir distintos tipos de violencia.

La violencia física, psicológica, sexual, económica, patrimonial, obstétrica o feminicida, son ejemplos de tipos de violencia.



⁵¹ Ídem.

⁵² Esquema adaptado de la Guía para la Atención de Mujeres, n 42, p. 26.

Esquema 3. TIPOS O FORMAS DE MANIFESTACIÓN DE LA VIOLENCIA ⁵²

MALTRATO FÍSICO

Uso deliberado de la fuerza con la intención de generar agresión física, daño o dolor (puñetazos, bofetadas, arañazos, quemaduras, estrangulamientos, rotura de huesos, etc).

MALTRATO PSICOLÓGICO

Actos que atentan contra la integridad psíquica y emocional de la mujer y contra dignidad como persona. Estas agresiones pueden plasmarse en tácticas de ejercicio de poder y control con el consecuente proceso de aislamiento y anulación de la autoestima.

MALTRATO SEXUAL

Incluye cualquier **acto de intimidad sexual no consentida** por la víctima, abarcando la imposición, de relaciones sexuales no consentidas, el abuso sexual, con independencia de que el agresor guarde relación de pareja, afectiva y de parentesco con la víctima.

SEXUAL Y REPRODUCTIVA

Cualquier tipo de **actuación que impida o restrinja el libre ejercicio por las mujeres de su derecho a la salud reproductiva**, así como su libertad para decidir sobre la procreación y para acceder o no a servicios de atención sexual y reproductiva.

ACOSO SEXUAL

Conductas consistentes en la solicitud de favores sexuales, utilizando una situación de superioridad laboral, docente u otra análoga, con el anuncio expreso o tácito de causar mal relacionado con las expectativas de la mujer en el ámbito de dicha relación.

ECONÓMICA

Privación intencionada y no justificada legalmente de recursos para el bienestar físico o psicológico de la víctima y de sus hijos o hijas, así como la discriminación en la disposición de los recursos compartidos en el ámbito familiar o de pareja.

VIOLENCIA DIGITAL

Maltrato que se comete y se expande a través de medios digitales como redes sociales, correo electrónico o aplicaciones de mensaje móvil y causa daños a la dignidad, integridad o seguridad de la mujer, como el acoso, acecho, las amenazas, etc.

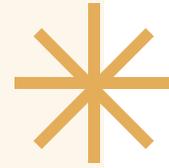
POLÍTICA

Toda **acción u omisión que, por razones de género, limita o anula el ejercicio de los derechos políticos y electorales**, de las atribuciones de un cargo y de la función pública de las mujeres.

PATRIMONIAL

Acto u omisión para transformar, sustrear, destruir o retener objetos, documentos personales, bienes (comunes o de la víctima) o derechos patrimoniales que contribuyen a la satisfacción de las necesidades de la mujer.

Ejemplo. **El impacto de la violencia sobre la esfera de derechos**



Consideremos el caso de María, quien vive con Pedro, su pareja desde hace un año. María y Pedro decidieron vivir juntos. Al pasar los meses han ocurrido episodios, cada vez más frecuentes, en que Pedro se muestra celoso de los compañeros de trabajo de María. Con esta justificación Pedro revisa todos los gastos de María. Además, esconde las llaves del coche que compraron juntos de modo que María no pueda utilizarlo sin su consentimiento, pues teme que María podría acudir a encontrarse con algún compañero de trabajo. En las últimas semanas Pedro ha insistido en que María debe renunciar a su trabajo actual y buscar otro que no involucre contacto con otros hombres. Finalmente, Pedro, alegando que teme por la seguridad de María no le permite salir de la casa después de las siete de la tarde. Cuando María ha intentado salir después de esta hora Pedro no se lo ha permitido, insistiendo en que María es una mujer mala y egoísta: no se preocupa por el bienestar de Pedro, no cuida la relación de pareja como debería y, además, no se preocupa por las consecuencias que sus acciones tienen sobre él. Si María fuera una mejor pareja -insiste Pedro- entendería las razones por las cuáles Pedro considera que es mejor que María no salga de la casa y renuncie a su trabajo.

El tipo y ámbito de la violencia.

En este caso es las manifestaciones de violencia son de tipo económico, patrimonial y psicológico. Se trata de tácticas que Pedro utiliza para ejercer control sobre la vida de María. El ámbito en el que suceden estas manifestaciones es en el hogar.

Impacto sobre los derechos

El paso fundamental para la autoridad jurisdiccional consiste en identificar como estas distintas manifestaciones de violencia impactan sobre los derechos de la mujer y **detonan la obligación de las autoridades** para prevenir y proteger. En el caso concreto las tácticas de control que Pedro utiliza sobre María impactan, por lo menos, sobre su derecho a circular libremente y a la propiedad privada. Existe también un potencial impacto sobre el derecho a escoger libremente a qué quiere dedicarse en su vida profesional⁵⁵.

2.2 SUS CARACTERÍSTICAS EN EL ÁMBITO FAMILIAR

Como se mencionó en la sección anterior, la violencia contra las mujeres puede manifestarse en distintos ámbitos. Sin embargo, dada la prevalencia de la violencia contra las mujeres en el hogar⁵⁶, vale la pena mirar con detenimiento algunos elementos característicos de la violencia contra las mujeres en la familia.

La violencia contra las mujeres, como se ha insistido a lo largo de este manual, difícilmente puede reducirse a un acto, a una decisión, o a un momento.⁵⁷ Particularmente en el ámbito familiar suele tener un carácter cíclico y su intensidad y frecuencia puede incrementar o disminuir a través del tiempo.⁵⁸ Es por ello que existen distintos modelos que intentan entender y explicar los cambios o dinámicas de estos patrones violentos, pero aquí nos centramos en dos: el ciclo de la violencia y la espiral de la violencia.



Ciclo de la violencia

Este modelo representa el escalamiento de tensiones en tres distintas fases⁵⁹.

- ▶ En la primera fase hay un escalamiento gradual de tensión. En esta etapa la violencia puede ser menor o puede tomar la forma de abuso verbal.⁶⁰
- ▶ En la segunda fase la tensión escala y se acumula. Típicamente existe una descarga de maltrato si no hay una intervención.⁶¹
- ▶ En la tercera fase el generador de violencia se disculpa y muestra arrepentimiento o amabilidad. Esto puede dificultar que la mujer perciba una conexión entre el arrepentimiento y el inicio de un nuevo ciclo en el escalamiento de la tensión.

⁵⁶ Véase, *Las dos Pandemias*, n 4, p. 7.

⁵⁷ D. Anderson y D. Saunders, "Leaving an Abusive Partner: An Empirical Review of Predictors, the Process of Leaving and Psychological Well-Being", *Trauma, Violence and Abuse*, Vol. 4, No 2, April 2003 163-191, p. 171.

⁵⁸ Sobre el patrón repetitivo o cíclico ver J. Corsi, "Una mirada abarcativa sobre el problema de la violencia familiar" en J Corsi (Comp.) *Violencia familiar, "Una mirada interdisciplinaria sobre un grave problema social*. Buenos Aires, México, Paidós, 1994, p. 30

⁵⁹ L. Walker, "Who are the Battered Women? *Frontiers: A Journal of Women Studies*", Vol. 2, No 1, Spring 1977, pp. 52-57. (p. 53 y 54); L. Walker, *The Battered Woman Syndrome* (New York: 2000), (2nd Ed), Springer Publishing Company, p. 126 y ss.

⁶⁰ Corsi, n 58, p. 45

⁶¹ Ídem.



Espiral de la violencia

Este modelo hace referencia a que, una vez que se desatan los hechos de violencia, se desencadena una dinámica que incrementa o escala las manifestaciones de violencia gradualmente.⁶²Incluye cuatro fases:⁶³

- ▶ *La normalización de la violencia.*
- ▶ *Las conductas violentas.*
- ▶ *La repetición.*
- ▶ *La adaptación que reconduce cíclicamente a la normalización de la violencia.*

¡Ojo!

El incremento progresivo de la violencia.

- ▶ Puede llegar a las agresiones físicas e incluso a la muerte.
- ▶ Puede extenderse a lo largo del tiempo, incrementando la pérdida de referencias, autoestima y seguridad personal.

Por lo anterior, es complicado que las mujeres perciban el significado en el que están inmersas, así como el riesgo que corren.

El modelo de la espiral de la violencia resulta especialmente pertinente para el proceso de solicitud y dictado de órdenes de protección. Como puede verse en el esquema 4 el modelo muestra claramente cómo las manifestaciones de violencia pueden escalar en intensidad y frecuencia hasta convertirse en un feminicidio. En efecto, al encontrarse en un contexto donde su agresor controla su dinero, su ropa, y su contacto con otras personas, las mujeres saben que al intentar escapar sus vidas y las de sus hijos pueden correr aún más peligro⁶⁴.

De este modo, su motivación puede disminuir al grado en que pudieran mostrarse pasivas, resultándoles aún más difícil salir de la relación de maltrato.⁶⁵ En consecuencia, resulta crucial que al determinar qué medida es idónea -tanto en contenido como en vigencia- para prevenir y proteger a las mujeres y niñas, **las personas que imparten justicia busquen entender el contexto y los antecedentes de violencia que vive una mujer y no sólo el motivo o suceso inmediato que la llevó a solicitar la orden.**

⁶² Martínez Pacheco, Agustín, "La violencia. Conceptualización y elementos para su estudio", Política y cultura, núm. 46, 2016, p. 24 disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422016000200007, p. 24

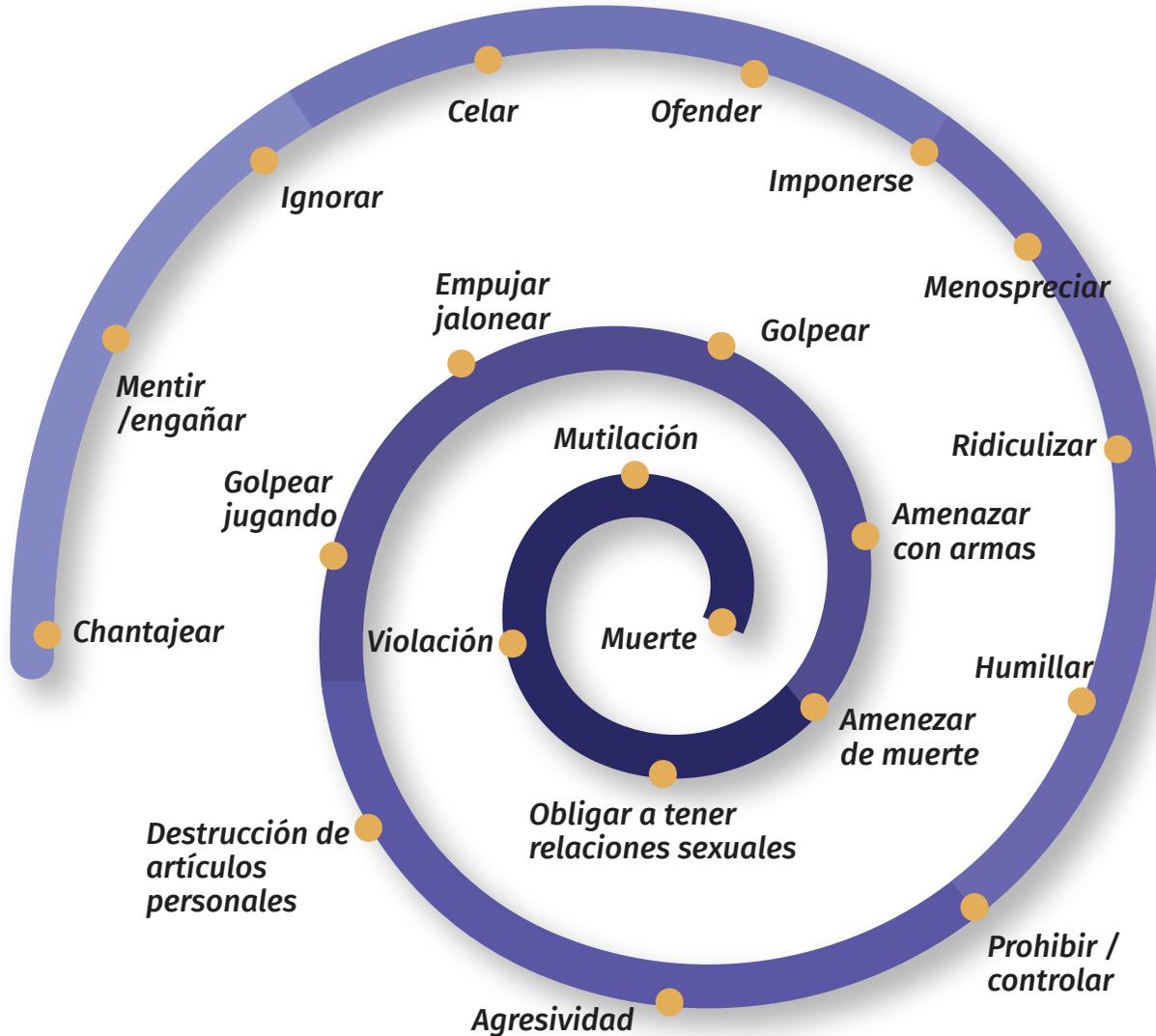
⁶³ Juárez Ramírez, Clara, Ya no quisiera ni ser yo. La experiencia de la violencia doméstica en un grupo de mujeres y varones provenientes de zonas rurales y urbanas en México (tesis doctoral), disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=8224>, p. 29.

⁶⁴ SCJN, ADR 6181/2016, pp. 23 y 24.

⁶⁵ *Ibidem.*

Esquema 4.

LA ESPIRAL DE LA VIOLENCIA ⁶⁶



⁶⁶ Imagen del Museo de Memoria y Tolerancia

⁶⁷ Estos estudios suelen consistir en cuestionarios, aunque en ocasiones se trata de entrevistas semi-estructuradas. Estas herramientas pueden aplicarse en contextos clínicos, por profesionales sanitarios en servicios de urgencias o prenatales, o en contextos de asistencia social. La gran mayoría de estos instrumentos abarcan dimensiones de control económico, personal, social y de aislamiento, además de violencia física, sexual y psicológica. Véase el Catálogo de instrumentos para cribado instrumentos para cribado y frecuencia del maltrato físico, psicológico y sexual, elaborado por la Unidad de Apoyo a la Investigación de la Escuela Andaluza de Salud Pública para el Observatorio de Salud de la Mujer del Ministerio de Sanidad y Consumo, España. Disponible en: < <https://www.saludcastillayleon.es/profesionales/en/violencia-genero/articulos-interes/cribado-evaluacion-violencia-genero>>.

⁶⁸ Guía para la atención a mujeres, n 42, p. 33.

2.3 SUS CONSECUENCIAS

La violencia tiene un impacto significativo en la salud física y mental de las mujeres. Existen casos en los que las mujeres presentan signos evidentes de la violencia, particularmente los físicos. Sin embargo, en otros casos las señales no son tan evidentes, por lo que la detección de la violencia puede realizarse mediante elementos o estudios de tipo psicosocial, socio sanitarios, laborales o económicos⁶⁷. A continuación se enlistan, de manera enunciativa, algunas de las secuelas que tiene la violencia sobre las mujeres⁶⁸.



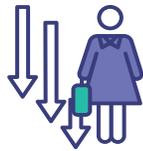
Físicas:

Lesiones y patologías crónicas, algunas de ellas con resultado de muerte o considerables grados de discapacidad.



Psicológicas:

Baja autoestima, ansiedad, depresión, inseguridad, sensación de soledad e indefensión, miedo o terror constante del generador de violencia, pérdida del sentido de la vida, vergüenza por encontrarse en esa situación, culpa y estrés postraumático.



Laborales:

Absentismo y descenso del rendimiento y la competencia laboral.



Sociales:

Falta de participación, riesgo de pobreza y exclusión, aislamiento social y dificultades de integración.



Educativas:

Absentismo escolar, trastornos de conducta y aprendizaje y problemas de equilibrio emocional en las y los menores.

Reflexión 1.

Consideraciones al encontrarse frente a casos de violencia familiar

Considera detenidamente cada uno de los siguientes puntos:

- Diversos factores pueden influir en la decisión de dejar (o no) una relación violenta: la dependencia económica, la vergüenza de buscar ayuda, la presión social para permanecer en una relación o el miedo de generar represalias en su contra o en contra de sus hijos⁶⁹.
- Las mujeres que deciden dejar la relación abusiva viven muchas transformaciones: económicas, geográficas, o psicológicas (como, por ejemplo, la presencia del estrés postraumático).
- En ocasiones la decisión de una mujer que sufre violencia de continuar en la relación o volver con el agresor resulta incomprensible para otras personas. Dicha incomprensión en ocasiones puede llevar a algunas personas a retirar el apoyo a la mujer. En estos casos es necesario que quienes juzgan respeten los tiempos del proceso que realiza la mujer para comprender su situación.
- Las y los operadores de justicia deben respetar la decisión de la mujer, siempre y cuando ella sea claramente informada de las implicaciones de su decisión.
- Una forma de apoyar a las mujeres y hacerlas sentir seguras es que las y los jueces les hagan saber que seguirán contando con el servicio público que ellos prestan, es decir, con el acceso a la justicia.

¿Alguna vez en tu vida personal o profesional te has encontrado con algún caso similar? ¿Cuál fue tu primera reacción, en ese momento?

**Después de reflexionar sobre las dinámicas de violencia
¿Piensas algo distinto?**

⁶⁹ SCJN, ADR 6181/2016, p. 25 y 26.

_Parte 3

Las órdenes de protección paso a paso



Las órdenes de protección paso a paso

El objetivo de este capítulo es presentar cuáles son los principales desafíos identificados en cada una de las etapas de dictado y solicitud de órdenes de protección, así como una serie de criterios que contribuyen al esfuerzo para que las órdenes funcionen de forma eficaz en la prevención de la violencia. Como se mencionó anteriormente, los criterios se agruparán siguiendo el orden del proceso de solicitud y dictado de las órdenes de protección: (1) el acceso a la orden; (2) el análisis de los hechos; (3) el análisis de riesgo; (4) la identificación de la orden adecuada al caso concreto; (5) el seguimiento y la evaluación, y (6) el incumplimiento y la sanción.



1. EL ACCESO

1.1 PRINCIPALES DESAFÍOS EN EL ACCESO A LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN

El propósito de una orden de protección es habilitar a las autoridades para que realicen una intervención inmediata para detener la violencia y prevenir que esta escale. Esto resulta fundamental ya que uno de los factores determinantes para el éxito de una estrategia que pretende detener la violencia mediante una orden de protección es que las autoridades dicten la orden lo más pronto posible. Como se advierte en la tabla 6, muchos de los obstáculos que ahí se enlistan constituyen prácticas que tienen como consecuencia, precisamente, retrasar la intervención de las autoridades. Así, cuando las autoridades requieren, por ejemplo, que una víctima presente elementos de prueba adicionales a la solicitud de protección pueden comprometer su vida, integridad y seguridad al causar demoras considerables⁷⁰.

⁷⁰ Naciones Unidas, Manual de legislación sobre la violencia contra la mujer, Nueva York, 2010, p. 51.

Tabla 6

Obstáculos para acceder a una orden de protección

Origen del obstáculo	Consecuencia
Factores sociales y del contexto de la solicitante	<ul style="list-style-type: none"> • El acceso a la justicia es difícil para las mujeres que se encuentran en zonas rurales, quienes tienen que trasladarse varias horas para tener acceso a un juzgado. • La brecha digital en el acceso a medios y dispositivos tecnológicos puede dificultar que las mujeres reciban información básica sobre cómo y dónde solicitar una orden. • No hay fácil acceso a información -en un lenguaje claro y sencillo y culturalmente pertinente- sobre las órdenes de protección: ¿Qué son? ¿Para qué sirven? ¿Qué tipo de órdenes hay? ¿Cómo, y con quién, las solicito?
Factores institucionales o de carácter procesal	<p>Se desecha la solicitud porque:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hay deficiencias en las solicitudes de órdenes de protección por utilizar formatos pre llenados que no preguntan sobre los hechos de violencia. • La víctima no ha logrado probar la urgencia o no ha acreditado que su vida corre peligro. • No hay evidencia clara de la violencia, pese a que las órdenes protegen contra todos los tipos de violencia, como la emocional que no deja marcas físicas. • No todas las autoridades reconocen a terceros (familiares o conocidos que tienen conocimiento del hecho de violencia) como posibles solicitantes, por lo que las mujeres que están en contacto directo con sus agresores carecen de la posibilidad de ir a las instituciones. • La legislación o las prácticas institucionales limitan la competencia para dictar una orden únicamente a las autoridades que se ubican en el territorio de residencia de la mujer. • Se otorga un peso desproporcionado a los requisitos procesales -como el llenado de solicitudes o presentación de actas actualizadas- retrasando el proceso y aumentando el riesgo. • De todas maneras las demás autoridades no las van a cumplir. • Sólo es posible dictarla cuando la mujer presenta una demanda o una denuncia.
Estereotipos o prejuicios	<p>Se desecha la solicitud porque:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las víctimas que previamente han decidido regresar con sus agresores hicieron un mal uso de esta herramienta y no deberían recibir protección nuevamente. • Persiste la normalización de la violencia de género, que lleva a considerar la violencia contra la mujer como un problema privado en el que el Estado no tiene que intervenir. • Las mujeres o sus abogados mienten sobre la necesidad de una orden de protección y en realidad lo que quieren es hacer un uso indebido de la misma. • No existe una situación de riesgo inminente pues la víctima ya ha vivido violencia por mucho tiempo; si la situación fuera urgente habría acudido antes a solicitar protección.

1.2 CRITERIOS PARA GARANTIZAR EL ACCESO A UNA ORDEN DE PROTECCIÓN

Lo primero que hay que notar para empezar a atender algunos de los obstáculos mencionados en la tabla 6 es que debemos distinguir con claridad entre dos etapas esenciales, pero distintas, del proceso de solicitud y dictado de órdenes de protección: la procedencia y el análisis de riesgo. La procedencia de una orden de protección está relacionada con la decisión de otorgar una orden de protección; la evaluación de riesgo está relacionada con el análisis integral del riesgo que se configura en cada situación particular y que da la pauta para determinar qué órdenes son adecuadas en cada caso.

En términos prácticos, en la etapa de procedencia la autoridad emisora debe preguntarse ¿La persona necesita una orden de protección porque existen indicios de que sufre o ha sufrido violencia? Debemos recordar aquí que la Suprema Corte ya ha señalado que el estándar es el del riesgo posible, es decir, **basta que existan indicios leves de que pudiera configurarse un acto de violencia.**⁷¹ En ese sentido, debemos tener presente en todo momento que para detectar estos indicios leves solo es indispensable considerar los hechos que la mujer relata y las peticiones explícitas de la mujer o niña. No obstante, puede tomarse en consideración cualquier otra información que aporte elementos para llegar a una mejor determinación siempre que recoger esta información no implique aplazar el dictado de la orden. Esto es especialmente relevante al tratarse de una orden de emergencia.



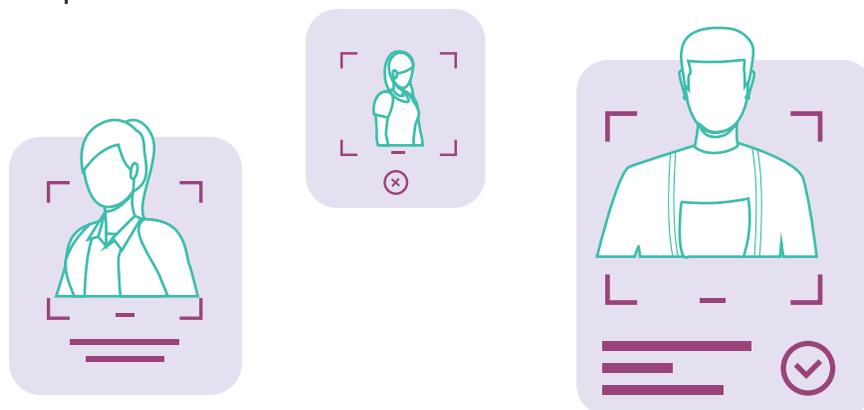
⁷¹ ADR 6141/2014 resuelto por la Primera Sala de la SCJN el 26 de agosto de 2015, pp. 26–27.

► **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.

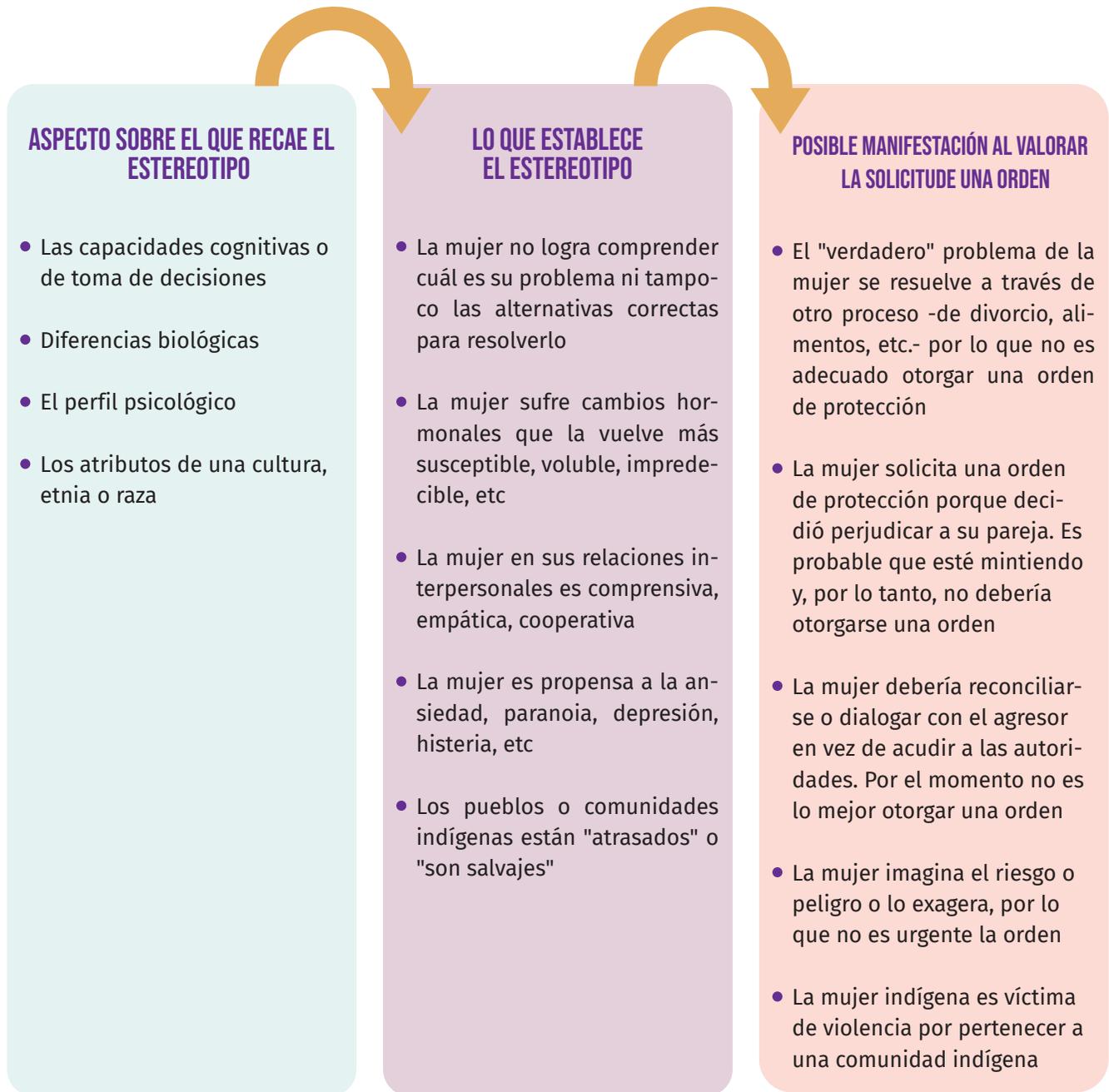
► **Se debe presumir la buena fe, evitando estereotipos**

Las autoridades deben presumir la buena fe de las víctimas y creer en su dicho. Además, no deben re victimizarlas, responsabilizarlas por su situación y deben permitir el ejercicio efectivo de sus derechos. Una de las razones que puede llevar al personal jurisdiccional a determinar, de entrada, que la mujer está mintiendo y no necesita una orden de protección son los estereotipos y prejuicios sobre las mujeres que viven violencia. El esquema 5 ejemplifica cómo los estereotipos y prejuicios podrían permear el razonamiento judicial al valorar la solicitud de una orden de protección.





Esquema 5. **MANIFESTACIÓN DE LOS ESTEREOTIPOS AL VALORAR LA SOLICITUD DE UNA ORDEN** ⁷²



⁷² Esquema tomado del Protocolo de la SCJN, n 50, p. 51, con adecuaciones al contexto de las órdenes de protección.

En resumen, cuando los estereotipos se encuentran presentes pueden tener las siguientes consecuencias para las mujeres y niñas:

-  Descalificar la credibilidad de su testimonio.
-  Hacerla responsable por la situación de violencia que vive, generando expectativas sobre cual debe ser su comportamiento, como, por ejemplo: “¿Por qué no dejas al agresor?”
-  Generar expectativas sobre como debería verse y comportarse la víctima “ideal”.
-  Minimizar la necesidad de la orden, pues “no es tan grave” “el hecho de violencia no es reciente” a pesar del historial sistemático de riesgo.
-  Incentivar la inacción de las autoridades.

Buena práctica



Considerando que los estereotipos o prejuicios muchas veces son inconscientes, es indispensable preguntarse:

- ✓ ¿La norma que estoy aplicando puede generar un impacto diferenciado?.
- ✓ ¿La connotación que le estoy dando a la norma parte de alguna idea preconcebida sobre el género?

► *El énfasis del análisis debe ser en el riesgo posible*

El posible riesgo o peligro de sufrir violencia y la seguridad de las mujeres y niñas al que hacen referencia las Leyes 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.

► **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 personas juzgadoras cuenten con elementos probatorios como pruebas periciales, copias de carpeta de investigación, testimoniales, actas de matrimonio, **la clave única de registro de población, entre otras. Esto es así porque las órdenes de protección no operan bajo la lógica, los objetivos y los estándares probatorios del derecho penal.** Como se mencionó anteriormente, las órdenes de protección están dirigidas a combatir todas las formas de violencia contra mujeres y niñas, no solo aquellas que podrían constituir un delito. El estándar de riesgo posible -que únicamente requiere la advertencia de indicios leves- opera bajo el objetivo de que las órdenes de protección son por naturaleza mecanismos rápidos y efectivos. Equiparar el estándar probatorio del proceso penal con aquel que requieren las órdenes de protección nulificaría la capacidad de las órdenes para desencadenar actos de las autoridades que protejan de forma oportuna.



Buena práctica

En Yucatán la Ley de Acceso establece que no es necesario el desahogo de pruebas periciales o de cualquier otra naturaleza que impliquen una victimización, demora o aplazamiento de la orden. Este constituye un ejemplo del estándar de protección más alto

La Ley de Acceso en Durango prohíbe solicitar a una mujer que acredite su situación migratoria como condición para dictar una orden para protegerla.

En Yucatán, por ejemplo, la legislación establece la obligación de no condicionar el otorgamiento de las órdenes al desahogo de pruebas; mientras que en Durango se prohíbe solicitar a una mujer que acredite su situación migratoria como condición para dictar una orden para protegerla. Es por esta razón que el momento crucial para el dictado de las órdenes de protección es el análisis del riesgo, el cual podrá realizarse con base en los elementos con los que cuente la persona juzgadora en ese momento.

► **Las órdenes de protección pueden ser complementarias o autónomas**

Su otorgamiento no debería condicionarse a que se presente una denuncia o una demanda. Sin embargo, pueden dictarse de forma complementaria a otros mecanismos de protección –como las medidas de protección que puede ratificar un juez penal o las medidas provisionales en materia familiar– ya que pueden dictarse en cualquier momento procesal en que se advierta una situación de riesgo o de violencia.

► **Las órdenes de protección han de ser accesibles**

Las órdenes de protección están pensadas para funcionar como un proceso sencillo, al que las mujeres puedan acceder fácilmente para obtener protección inmediata. 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 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.

► **Las órdenes de protección deben ser inmediatas**

Al ser de urgente aplicación, deben dictarse atendiendo a plazos mínimos. Para garantizar la inmediatez de este mecanismo es recomendable que las personas juzgadoras, en la medida de lo posible, dicten las órdenes de protección preventivas y de emergencia de manera inmediata dentro de las 8 horas siguientes al conocimiento de los hechos. Este es el plazo establecido para las órdenes de protección de carácter de emergencia y preventivo en Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Sonora y Yucatán.⁷³ En el caso de las órdenes de carácter civil, en la Ciudad de México se establece un plazo de 6 horas; mientras que en Puebla se establece un plazo de 8 horas.⁷⁴ En Puebla, aunque la Ley local señala un plazo de 8 horas, en la práctica las órdenes de protección de emergencia se dictan y ejecutan aproximadamente en 4 horas.



Buena práctica

Al margen de que la legislación no establezca plazos específicos, es importante que en la práctica se establezcan metas para dictar órdenes de protección en ciertos tiempos. Esto tiene dos ventajas.

- ✓ Por un lado da certeza a las víctimas sobre el tiempo máximo que deben tardar las autoridades para realizar una intervención.
- ✓ Por el otro, también delimita los tiempos que tienen las autoridades para actuar, fomentando que se eviten las demoras innecesarias que puedan poner en mayor riesgo a la mujer.

► **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

⁷³ Véase el artículo 27 de la Ley de Acceso de Aguascalientes; artículo 23 de la Ley de Acceso de Baja California; artículo 18 de la Ley de Acceso de Baja California Sur; artículo 12-b de la Ley de Acceso de Chihuahua; artículo 44 de la Ley de Acceso de Guanajuato; artículo 57 D-A de la Ley de Acceso de Jalisco; artículo 42 de la Ley de Acceso de Morelos; artículo 35 de la Ley de Acceso de Sonora, y artículo 51 de la Ley de Acceso de Yucatán.

⁷⁴ Véase el artículo 64 de la Ley de Acceso de la Ciudad de México y el artículo 25 de la Ley de Acceso de Puebla.

mujeres y niñas en situación de riesgo. Por ello es crucial: (i) no rechazar la solicitud de la orden cuando la víctima ya se encuentra en un refugio; (ii) no aplazar el otorgamiento de una orden de emergencia; (iii) no desincentivar la solicitud de órdenes al sugerir que la víctima debería iniciar un proceso de reconciliación.

► **Se debe contar con el consentimiento de la receptora de la orden; la excepción es si la situación es urgente y la mujer no puede solicitarla o ratificarla**

En casos urgentes cualquier persona que tenga conocimiento de violencia debería poder solicitar las órdenes de protección. Este constituye el estándar de protección más alto, considerando que en muchas ocasiones

¡Cuidado!

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

- **Aplicar plazos** que corresponden a otras figuras de protección.
- **Exigir que se acuda a una audiencia programada** para que pueda dictarse una orden, dejando en desprotección a la mujer en ese tiempo.
- **Exigir que se presenten pruebas periciales o testimoniales** para poder dictar una orden.
- **Requerir la presentación de documentos o requisitos innecesarios**, como actas de matrimonio o nacimiento.
- **Exigir llenar formatos estandarizados**. Aunque es cierto que estos pueden ser una herramienta útil para la juzgadora, no deben ser considerados un requisito de acceso a una orden de protección.

la mujer en situación de violencia se encuentra cerca del generador de violencia, en aislamiento o, por circunstancias relacionadas con su contexto, no tiene los recursos, el tiempo o la posibilidad de acudir con las autoridades.

En este tipo de escenarios debe obtenerse la ratificación de la beneficiaria. Esto es importante ya que existen casos en donde la solicitud de protección a las autoridades puede detonar conductas violentas, colocando a la mujer en una posición vulnerable. Por ejemplo, podría ser un factor que detone amenazas (ya sea en contra de la mujer o de sus hijos o hijas), o bien, que desencadene un escalamiento de violencia que ponga en riesgo la integridad física, o en ocasiones la vida, de la mujer. Para evitar esta situación, es importante que la beneficiaria ratifique la orden, de modo que pueda tomar precauciones.

Ejercicio 1. Caso hipotético

Laura acude al Juzgado Primero en su Municipio a señalar que la tarde anterior escuchó a su vecina Susana pedir auxilio en repetidas ocasiones. También escuchó ruidos fuertes que -según su sospecha- eran golpes por parte de Julio, la pareja de Susana. Laura precisó que, aunque ella no presenció los hechos de la tarde anterior, decidió acudir con las autoridades ya que en meses anteriores Susana le había compartido que sentía mucho miedo, pues Julio la tenía aislada de sus familiares y cada vez mostraba un comportamiento más agresivo con ella: insultándola, controlando sus ingresos y el horario en que salía y regresaba al domicilio y escondiendo su licencia, su INE y su acta de nacimiento.

La autoridad jurisdiccional consideró que los hechos que señala Laura parecen ser problemas maritales, pues Laura no mencionó que tuviera certeza de ninguna agresión física. En todo caso, Laura debería acudir a la policía más cercana a su residencia a manifestar sus sospechas, pues es esa institución la que tiene facultades para atender este tipo de casos. Además -agregó la autoridad jurisdiccional- sería necesario que sea un familiar de Susana quien acuda a las autoridades, pues Laura no tiene ningún interés dentro del conflicto.

Utiliza el espacio en blanco para contestar las siguientes preguntas:

1. La autoridad estimó que, al ser una persona impartidora de justicia, no es la institución adecuada para responder a un caso como el que Laura narra ¿Es correcto? ¿Por qué?

2. Aunque Laura no puede asegurar que existe violencia física contra Susana, algunas características de la conducta de Julio llamaron especialmente su atención ¿Cuáles fueron estas características? ¿Son suficientes para presumir que Susana se encuentra en riesgo?

3. Laura no es familiar de Susana ¿Qué relevancia tiene esta situación para el caso?

2. EL ANÁLISIS DE LOS HECHOS

2.1 DESAFÍOS EN LA APRECIACIÓN DE LOS HECHOS DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Los siguientes son algunos de los desafíos relacionados con el análisis de los hechos en el proceso de dictado de órdenes de protección:

Esquema 6. DESAFÍOS EN LA APRECIACIÓN DE LOS HECHOS



Se considera un acto de violencia como un hecho aislado.



No se consideran las particularidades del caso: ni la situación particular de la solicitante ni el contexto estructural que la rodea.



Los estereotipos de género permean la apreciación de los hechos.



No se consideran las necesidades de protección que la mujer identifica como prioritarias, ni se explica por qué no se están atendiendo.



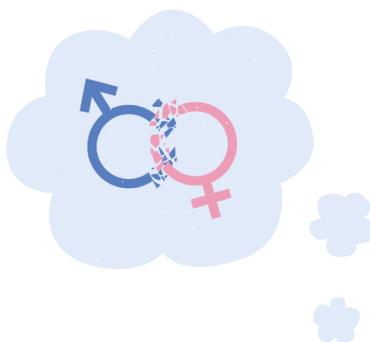
No se identifica el impacto que tienen las manifestaciones de violencia en la esfera de derechos de las mujeres

2.2 CRITERIOS PARA ANALIZAR LOS HECHOS DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

► **Identificar y desechar estereotipos de género**

De acuerdo con el Protocolo para Juzgar con perspectiva de género de la SCJN “la obligación de identificar y desechar estereotipos o prejuicio de género al momento de cuestionar los hechos encuentra sustento en la obligación del Estado mexicano de eliminar los estereotipos, prejuicios y prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basadas en la idea de inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en roles de género asignados a mujeres y hombres”.⁷⁵ Esta obligación resulta especialmente importante cuando consideramos que las sentencias emitidas por autoridades jurisdiccionales tienen un valor didáctico y social. Como señalan Cook y Cusack, es indispensable desmontar el estereotipo de género: nombrarlo, diagnosticarlo como un mal social, identificar cómo se manifiesta y exponer el daño que ocasiona.⁷⁶

Al apreciar los hechos, ¿de qué forma las ideas preconcebidas sobre el género impactan el razonamiento de las personas impartidoras de justicia? Existen dos formas especialmente relevantes para el proceso de solicitud y dictado de una orden de protección:



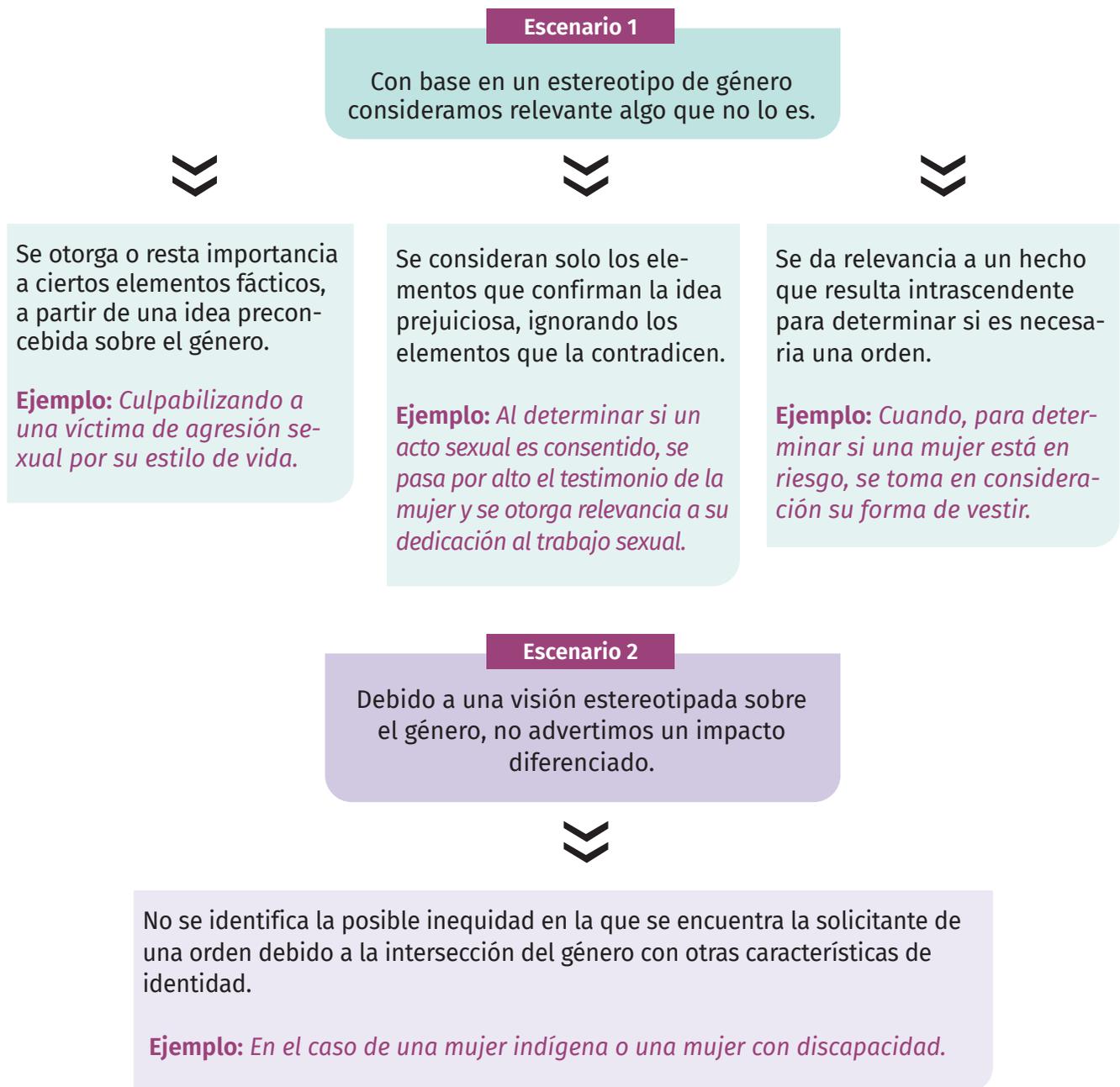
⁷⁵ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Belem do Para”, artículos 4, incisos e y f y 5 a 7 inciso e.

⁷⁶ Cook y Cusack, *Estereotipos de género, Perspectivas legales transnacionales*, 2010, p. 56, 62 y 76 citado en Protocolo, n 50, p. 58 y 59.



Esquema 7.

FORMAS EN QUE EL GÉNERO IMPACTA EN LA APRECIACIÓN DE LOS HECHOS ⁷⁷



⁷⁷ La información contenida en este esquema fue obtenida del Protocolo, n 50, pp 178 y ss., y adaptada para los propósitos específicos de esta Guía.

► ***Deben considerarse las necesidades que la propia mujer identifica en su relato***

Es importante reconocer que existen buenas razones por las cuáles una mujer solicita ciertas órdenes en particular. Por ello, las y los jueces deben escuchar las necesidades de las mujeres y contestar cada una de las solicitudes de la mujer, explicando los motivos por los cuales se otorga (o no) la orden solicitada.

► ***Es fundamental identificar los antecedentes de la violencia***

Es importante entender los antecedentes de la violencia que vive una mujer, y no solo el motivo inmediato que la llevó a solicitar la orden. Dado el carácter urgente que tiene este mecanismo, en ocasiones al dictar una orden de protección debe privilegiarse la inmediatez de la reacción de las autoridades. Pero en la medida de lo posible, al realizar el análisis de los hechos debería existir un reconocimiento 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 y nombrando el tipo (o los tipos) de violencia y el ámbito (o ámbitos) en el que se manifiesta; los antecedentes del conflicto, o la existencia de otros factores (familiares, sociales, económicos), incluido el género, que hayan impactado sobre la situación de la mujer. El proceso de desentrañar cómo opera la violencia puede ayudar a comprender cómo se integra en nuestras estructuras sociales y favorece la toma de conciencia sobre sus efectos.⁷⁸

⁷⁸ Esta es una reflexión que realizan Cook y Cusack, n 76, p. 62 (citado en Protocolo, n 50) respecto de la manifestación de estereotipos pero que resulta aplicable a la violencia de género contra las mujeres.



Buena práctica

El análisis de los hechos debe poner especial atención en:

- ✓ Los antecedentes de violencia.
- ✓ La apreciación de los hechos con sensibilidad a) del contexto estructural o sistemático de opresión y b) la situación particular de la mujer, que puede incrementar su vulnerabilidad.
- ✓ La identificación y desechamiento de estereotipos de género.
- ✓ Escuchar el relato de las mujeres e identificar sus necesidades para corroborar la idoneidad de las órdenes que se dictarán.

► **Deben entenderse y visibilizarse las particularidades del caso concreto**

El Comité CEDAW ha señalado que el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los artículos 2 a), c) d) y e), y 5 a) de la CEDAW debe evaluarse teniendo en cuenta el nivel de sensibilidad que existió en la tramitación judicial de cada caso.⁷⁹ Esta sensibilidad -nos recuerda la Suprema Corte- empieza por analizar el contexto en que suceden los hechos,⁸⁰ pues “Identificar [las] particularidades [del contexto] nos permite comprender de qué forma incide el género en cada caso, lo cual asegura de mejor manera que se garantice el derecho de acceso a la justicia de quienes se encuentran en posición de desventaja”. Al resolver el Amparo Directo 29/2017 la Primera Sala de la Suprema Corte señaló que el contexto puede manifestarse en dos niveles distintos⁸¹:

- Por un lado, está el **contexto objetivo** o sistemático de opresión que padecen las mujeres y niñas. Por ejemplo, en el caso Campo Algodonero, la Corte Interamericana tomo en consideración que en Ciudad Juárez existía, al momento

⁷⁹ Comunicación 20/2008 del 27 de septiembre de 2011; Comunicación 58/2013, 15 de agosto de 2014, y Comunicación 91/2015, 20 de noviembre de 2017. Todos ellos citados en Protocolo, n 50, p. 203.

⁸⁰ Protocolo, n 50, p. 202.

⁸¹ Amparo Directo 29/2017, resuelto el 12 de junio de 2019, párrafo 147.

de los hechos “un patrón sistemático de violencia sexual feminicida” aunado a “la impericia de las autoridades para investigar” estos patrones de violencia, a “la falta de acceso a la información sistematizada que impide investigaciones basadas en datos oficiales” y la “minimización de las autoridades del contexto de violencia contra las mujeres”.⁸²

- Por otro, encontramos el **contexto subjetivo** que se expresa en el ámbito particular de una relación o una situación concreta que coloca a la solicitante de una orden en posición de vulnerabilidad⁸³. Por ejemplo, en el caso Campo Algodonera la Comisión fue enfática al señalar que el perfil específico de las víctimas las colocaba en una posición vulnerable: se trataba de mujeres jóvenes, estudiantes o trabajadoras de maquilas, algunas de ellas en situación de movilidad y con dificultades en el acceso a recursos económicos⁸⁴.

Reflexión 2. Los estereotipos y prejuicios en la impartición de justicia

Reflexiona en torno a las siguientes preguntas:

1. Esta sección menciona algunos estereotipos o prejuicios comunes que pueden manifestarse cuando una mujer solicita una orden de protección ¿Alguno de ellos resuena con tu experiencia o la de alguien cercano?
2. ¿Qué consecuencias tuvieron o pudieron haber tenido estos estereotipos en el caso particular?
3. Alguna vez te has encontrado frente a una solicitud de órdenes de protección en la que, de forma consciente o inconsciente, algún estereotipo sobre las características “apropiadas” de las mujeres han permeado tu razonamiento?
4. En retrospectiva ¿Qué harías diferente en este caso?

3. EL ANÁLISIS DE RIESGO

3.1 DESAFÍOS EN EL ANÁLISIS DE RIESGO

En la siguiente tabla se muestran algunos de los riesgos que pudieran manifestarse como consecuencia de ciertas prácticas en el análisis de riesgo, o bien, cuando éste no se practica en lo absoluto:

⁸² Corte IDH, Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México, párrafo 83, relativo a las pruebas testimoniales y periciales.

⁸³ Amparo directo en revisión 29/2017, 12 de junio de 2019, párr.147.

⁸⁴ Corte IDH, Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México, párrafos 122 y 123.

Tabla 7

Principales desafíos en el análisis de los hechos al dictar órdenes de protección

Práctica	Riesgo
<p>Escenario 1. Se determina la necesidad de una orden de protección en función del tiempo transcurrido sin que exista un episodio de violencia en concreto.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los hechos de violencia no siempre ocurren de forma aislada, sino que forman parte de un patrón o proceso de coacción y maltrato. • Dado que las órdenes buscan proteger, pero también prevenir, debe realizarse una valoración de riesgo para determinar si existe la posibilidad de que suceda un episodio de violencia en función de las características del agresor, el contexto de vulnerabilidad y el riesgo particular en el que se encuentra la mujer. • El hecho de que haya transcurrido tiempo sin que exista un episodio de violencia no determina por sí mismo que la mujer no está en riesgo.
<p>Escenario 2. Se determina el riesgo o la necesidad de una orden de protección conforme a criterios de sentido común.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los estereotipos o prejuicios sobre el género pueden permea todo tipo de prácticas, incluida la labor jurisdiccional. • Determinar el riesgo únicamente conforme al sentido común corre el riesgo de que pasen desapercibidos ciertos prejuicios y estereotipos, precisamente por considerarse “lógicos” o “comunes”. • Ello no implica que las personas impartidoras de justicia no puedan recurrir a su experiencia, pero al no existir ciertas pautas que dicten los elementos mínimos que deben buscarse consistentemente al valorar el riesgo, podría existir un mayor riesgo seleccionar o desechar ciertos elementos, o bien de otorgarles mayor o menor peso, con base en estereotipos y prejuicios.
<p>Escenario 3. Se determina el riesgo conforme a criterios y percepciones de distinta naturaleza en cada caso.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Todas las mujeres tienen derecho a contar con medios de protección que sean eficaces para prevenir y protegerlas de la violencia. • Al no contar con un piso mínimo que oriente de forma consistente el análisis de riesgo, pueden generarse distintos parámetros de protección para las mujeres, que incluso podrían llegar a ser contrarios dentro de un mismo Estado.
<p>Escenario 4. No se realiza una valoración de riesgo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Las órdenes de protección tienen como objetivo prevenir y proteger a las mujeres de posibles situaciones de riesgo, que será distinta dependiendo del contexto estructural y particular de cada mujer, y por supuesto, de los hechos del caso. • Si no se realiza un análisis de riesgo que tome en cuenta estos elementos, no podemos justificar cómo es que el conjunto de medidas que se dictan contribuyen a mitigar el riesgo particular para cada una de las víctimas. Es decir, no podemos sustentar el tipo (o tipos) ni la intensidad del conjunto de medidas que dictamos. Tampoco puede valorarse si, durante el cumplimiento de la orden, la situación de riesgo ha incrementado o ha disminuido. • En pocas palabras, no podemos saber si las órdenes que dictamos efectivamente tienen la capacidad para cumplir su propósito.
<p>Escenario 5. Se determina la necesidad de una orden de protección en función del riesgo que resulta “evidente”.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La violencia no solo es física, sino que puede adoptar distintas formas. En ocasiones muchos tipos de violencia pueden concurrir en un mismo episodio. • Los efectos de muchas de estas formas no necesariamente son evidentes: la ansiedad, la depresión, el estrés postraumático, la sensación de inseguridad o de vergüenza, por ejemplo, son secuelas de la violencia psicológica y no pueden advertirse fácilmente a través de una valoración de lo que resulta (o no) “evidente”. Que las secuelas de la violencia sean (o no) más o menos evidentes para la vista no es un indicador para determinar que la violencia existe

3.2 CRITERIOS MÍNIMOS PARA REALIZAR UN ANÁLISIS DE RIESGO

Esta etapa constituye la etapa medular del proceso de dictado de las órdenes de protección. En términos prácticos la autoridad emisora debe contestar la pregunta ¿Cuáles son las órdenes de protección que una beneficiaria necesita en esta circunstancia particular? En otras palabras, se trata del presupuesto indispensable para estar en condiciones de determinar qué órdenes son idóneas para la situación particular de la mujer, lo cual será objeto de la siguiente sección.



Buena práctica

La regulación de las órdenes de protección solo indica que las personas impartidoras de justicia deben considerar “el riesgo o peligro”. Al momento de determinar el riesgo, una buena práctica es considerar, como mínimo:

- ✓ Las características de la manifestación de la violencia: (i) su tipo; (ii) ámbito; (iii) impacto en los derechos de la mujer; (iv) frecuencia; (v) antecedentes.
- ✓ Las características de identidad de la solicitante.
- ✓ El contexto estructural que pudiera aumentar la vulnerabilidad.
- ✓ El contexto particular de la solicitante que la colocan en mayor riesgo.
- ✓ Las características del generador de violencia que pudieran aumentar el peligro que representa para la solicitante.

Estos elementos, en conjunto, podrán arrojarnos indicios para determinar si el riesgo es bajo, medio o alto. Esto a su vez, es un apoyo para determinar el tipo de medidas, su intensidad y vigencia.

► **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 o riesgo. Este podría ser el caso cuando una mujer tiene labores de cuidado, tanto de hijos o hijas, como de personas mayores. La tabla 8 muestra algunos elementos que podrían identificarse como factores de riesgo o vulnerabilidad.

► ***La valoración de riesgo indica el tipo de orden que debe dictarse***

Realizar un análisis de riesgo constituye una tarea sumamente compleja que implica, entre otras, mirar los hechos de forma integral e identificar, clasificar o agrupar, los distintos riesgos en cada caso, así como el origen o la causa de tales riesgos. Esta Guía reconoce que no hay una fórmula o una forma correcta de realizar un análisis de riesgo. Sin embargo, sí se estima que para las autoridades emisoras resulta especialmente útil contar con algunas directrices para estructurar la información que reciben y que puede fortalecer las razones a favor o en contra de otorgar o no un conjunto determinado de órdenes de protección.

Con base en la experiencia de las organizaciones de la sociedad civil y de las propias mujeres en situación de violencia, la tabla 8 recoge 3 elementos que contribuyen a una mirada multi-dimensional del riesgo: 1) factores en la situación particular de la solicitante que la ponen en mayor riesgo; 2) factores del contexto estructural de la solicitante que aumentan su vulnerabilidad, y 3) características del generador de violencia que aumentan el peligro que representa para la solicitante.

Sin embargo, es conveniente insistir en que hay dos factores que se desprenden del análisis de los hechos y que tienen un impacto importante en la determinación del riesgo: las características de la violencia y las características de identidad. A continuación, se enlistan algunas preguntas que pueden servir de apoyo al considerar cómo estas características impactan en el análisis de riesgo.

Características de la violencia

Tipo de violencia:

¿Las conductas o actos constituyen violencia física, sexual, económica, psicológica, patrimonial, política o violencia digital?

Modalidad de la violencia:

¿La violencia ha sucedido en el ámbito familiar, institucional, laboral, escolar o comunitaria?

Daños causados a la esfera de derechos de las mujeres y niñas:

¿Las conductas o actos generan un impacto sobre la integridad física, la salud, la identidad o cultura? ¿Se está generando más de una afectación?

Frecuencia de los actos o conductas violentas:

¿Con qué frecuencia han sucedido los actos o conductas? ¿Ha habido un cambio en la frecuencia?

Factores detonantes:

¿Existen factores que pudieran detonar actos de violencia, o bien, un incremento de su magnitud y frecuencia? Estos podrían ser, entre otros, ansiedad por la incertidumbre económica, pérdida del empleo o situaciones de estrés.

Antecedentes de violencia:

¿Existen antecedentes de violencia en la historia familiar? En particular ¿El agresor tiene antecedentes de violencia?

Características de identidad

Discapacidad:

¿Qué ajustes razonables puedo tomar para facilitar información sencilla sobre los procesos judiciales, de modo que puedan expresar su opinión de forma autónoma? ¿De qué forma puedo adoptar un papel activo a lo largo del juicio para nivelar desventajas procesales, en caso de que las haya?

Auto adscripción a un pueblo o comunidad indígena:

¿Es necesaria la presencia de un 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 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?



¡Ojo!

La utilidad de la siguiente tabla radica en que identifica ciertas situaciones que **podrían** indicar un nivel de riesgo bajo, medio o alto. Ello pudiera servir de apoyo a la autoridad jurisdiccional para estructurar el análisis de riesgo. No obstante, **la tabla debe entenderse bajo la premisa de que la violencia puede ser impredecible**. En ocasiones puede escalar de manera gradual, pero esto no siempre es así: pueden existir circunstancias que repentinamente detonen un riesgo alto o de peligro de muerte. Por ejemplo, si se estima que el riesgo es bajo, pero en algún momento el generador de violencia tiene acceso a un arma de fuego o punzocortante, el peligro inmediatamente es alto y debe actuarse con urgencia.



Tabla 8

Indicadores para valorar el riesgo

Nivel	Bajo	Medio	Alto
<p>Riesgo Situación particular de la beneficiaria que puede aumentar el nivel de riesgo.</p>	<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 Factores sociales y de contexto estructural que pueden incrementar la 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.
<p>Peligro 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"> • Portación o acceso a armas. • Pertenece a la delincuencia organizada. • Tiene antecedentes penales por violencia. • Realiza amenazas a la víctima. • Trabaja en la milicia, en la policía o es un personaje de la vida política. • El agresor espía o sigue a la víctima. • El agresor ha incomunicado a la víctima.

El acceso

Análisis de los hechos

Análisis de riesgo

La orden adecuada

Seguimiento

Cumplimiento o sanción

El análisis de riesgo es crucial para el dictado de órdenes de protección eficaces. Por ello, se insiste en la importancia de dotar de ciertas directrices o escenarios que contribuyan a fortalecer las razones de las autoridades para dictar una u otra orden de protección. Es fundamental que, al argumentar las razones que conducen a otorgar una orden de protección, las y los jueces hagan referencia a los criterios -independientemente de cuáles sean- conforme a los cuáles evalúan el riesgo. Esta práctica no solo ayuda a las solicitantes de la orden a comprender el alcance y la motivación de las órdenes; también fortalece la justificación de la resolución, robusteciéndola frente a posibles impugnaciones que el generador de violencia podría interponer posteriormente.

Ejercicio 2. Caso hipotético

Considera los hechos del siguiente caso:

Mirta acude al Juzgado Sexto en su Municipio a señalar que la pareja con la que cohabita sin estar casada la agredió físicamente e intentó matarla, después de insultarla periódicamente durante los últimos seis meses. La autoridad jurisdiccional que la atiende considera que las lesiones que presenta (un par de moretones ubicados en el cuello por debajo de las orejas) son leves y le aconseja que mejor acuda al Ministerio Público a levantar una denuncia, pues en el juzgado no pueden apoyarla. Mirta intenta explicar al juzgador que no está interesada en levantar una denuncia, pues le preocupa mucho como eso pudiera afectar a su familia, además de que siente miedo de iniciar un procedimiento penal. Simplemente – señala ella– quiere que su pareja deje de agredirla. Sin embargo, la autoridad jurisdiccional le contestó que su vida no se encuentra en ningún riesgo evidente ya que sus lesiones son leves, por lo que no es posible dictar a su favor ninguna medida.

Mirta acude nuevamente al Juzgado Sexto dos semanas después. En esta ocasión, asegura que hace cuatro días su concubino volvió a apretarle el cuello; ella apenas logró zafarse y se encerró toda la noche en el cuarto de lavado de su departamento. Una vez que su concubino se fue a trabajar, ella escapó con sus dos hijos para refugiarse en casa de una amiga de su madre. Con esta súbita partida del domicilio, Mirta perdió –al menos temporalmente- la posesión del departamento que pagó en conjunto con su ex concubino, de la mayoría de sus

enferos personales y los de sus hijos, y de sus instrumentos de trabajo: archivos físicos de sus clientes, pues trabaja como asesora contable. Mirta declara que su concubino la localizó hace dos días y la ha acechado constantemente desde entonces. Ella está realmente muy temerosa; prácticamente no sale de la casa y decidió que los niños no fueran a la escuela. Con base en estos hechos, nuevamente solicitó protección a la autoridad jurisdiccional.

Utiliza el espacio en blanco para contestar las siguientes preguntas:

1. La primera vez que Mirta acude a la autoridad jurisdiccional le sugieren que denuncie para que puedan dictarle una orden ¿Ocurrió alguna violación de derechos? De ser así ¿Qué derechos fueron vulnerados?

2. La primera vez que Mirta acudió al Juzgado las lesiones eran leves aparentemente y la violencia principal –hasta ese momento- era verbal ¿Esto es suficiente para asumir que la intervención de las autoridades no era necesaria o urgente?

3. Reflexiona sobre lo siguiente:

- Mirta está viviendo en una casa que no es la suya con sus hijos.
- Mirta perdió la posesión de su casa y de sus instrumentos de trabajo.

Considerando lo anterior ¿Cuál es el nivel de riesgo que corre Mirta?

4. LA IDENTIFICACIÓN DE LA ORDEN ADECUADA AL CASO CONCRETO

4.1 DESAFÍOS AL IDENTIFICAR LAS ÓRDENES ADECUADAS PARA CADA CASO

En el esquema 8 se muestran algunas prácticas en el dictado de órdenes de protección que tienen como consecuencia que el conjunto de órdenes dictadas no guarde una relación estrecha con el nivel de riesgo identificado, restando eficacia a las órdenes de protección.

Esquema 8.

DESAFÍOS AL IDENTIFICAR LA ORDEN DE PROTECCIÓN ADECUADA

RAZONES

No se señalan razones que sustenten porqué un conjunto de órdenes es adecuada o idónea para proteger o prevenir la violencia en un caso particular.

CONTEXTO

Al determinar que orden de protección es adecuada **no se considera el contexto estructural y particular** de la mujer, por lo que la orden no corresponde con la realidad que vive la mujer.

FORMAS DE VIOLENCIA

Las órdenes dictadas **únicamente atienden una forma de violencia** (por ejemplo, la violencia física), pero dejan de lado otras (por ejemplo, la psicología, la sexual, económica o patrimonial) por lo que la protección otorgada no es integral.

MEDIDAS SOLICITADAS

No se consideran las medidas que la mujer solicita, ni se explica por qué, en el caso concreto, se estima que no son adecuadas para prevenir o proteger de la violencia.

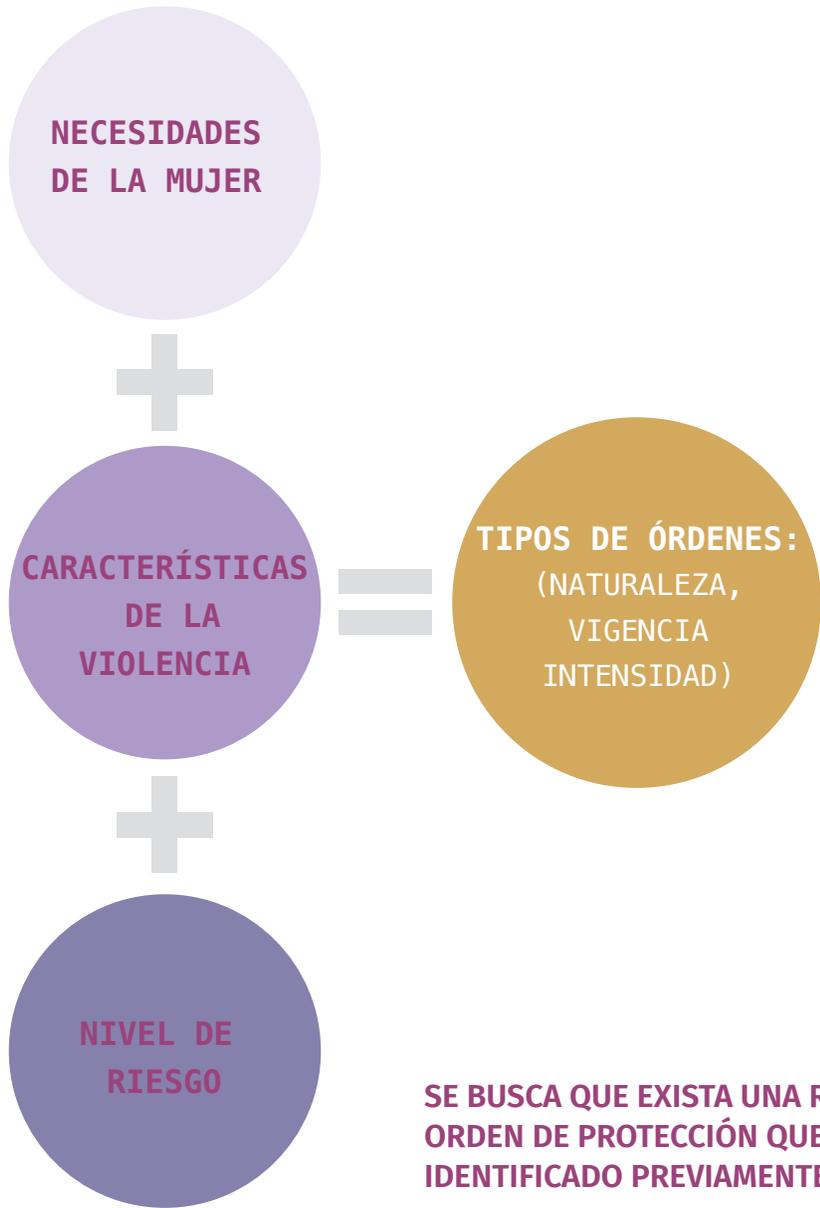


4.2 CRITERIOS PARA IDENTIFICAR LA ORDEN ADECUADA PARA EL CASO CONCRETO

Las órdenes de protección han de atender a las necesidades de la víctima y su intensidad debe ser proporcional al riesgo en el que se encuentre. En otras palabras, lo que se busca es que exista una relación entre el tipo de orden de protección que se dicta y el grado de riesgo: entre más alto sea el riesgo más alto deberá ser el nivel y la intensidad de protección otorgado a través de las órdenes que se dicte. Sin embargo, las prácticas que se advierten en la sección anterior no denotan un vínculo de correspondencia entre el nivel de riesgo en el que se encuentra la mujer y el conjunto de órdenes dictadas. A continuación, se sugiere una serie de criterios que contribuyen a que la selección de órdenes de protección en cada caso realmente responda a la situación de cada mujer.

► **Debe existir una relación entre el conjunto de órdenes que se dictan y el nivel de riesgo detectado**

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. Esta correspondencia puede establecerse utilizando el conjunto de elementos que, en este punto del proceso de dictado de órdenes de protección, es probable que las personas impartidoras de justicia tengan a la mano.



ÓRDENES DE PROTECCIÓN:

Adecuadas para **responder según el nivel de riesgo** (bajo, medio, alto).

Adecuadas para las **necesidades de la mujer que se desprende de su contexto** estructural y particular.

Adecuadas para **prevenir y proteger de todos los tipos de violencia** presentes en los distintos ámbitos en los que se manifiesta.

Adecuadas en su vigencia siendo **válidas hasta que el riesgo cese**.

SE BUSCA QUE EXISTA UNA RELACIÓN ENTRE EL TIPO DE ORDEN DE PROTECCIÓN QUE SE DICTA Y EL NIVEL DE RIESGO IDENTIFICADO PREVIAMENTE

Estos elementos pueden agruparse en tres conjuntos:

Las necesidades de la mujer:

sus miedos y preocupaciones, los tipos de órdenes que ella considera apropiadas, las características de identidad que pudieran interactuar en cada caso (edad, orientación sexual, origen étnico, condición de discapacidad, etcétera), sus relaciones, su ubicación actual y otros factores que se desprendan de su contexto estructural y particular.

Las características de la violencia:

sus tipos, sus ámbitos o los cambios en la frecuencia y magnitud de los episodios de violencia.

El nivel de riesgo:

el resultado del análisis de riesgo, que puede ser bajo, medio o alto. También debe considerarse si el riesgo es de carácter inminente, requiriendo priorizar medidas que logren garantizar la vida e integridad de la solicitante (por ejemplo, a través de la canalización a un refugio).

► **Las órdenes de protección pueden proporcionar una protección integral**

Es frecuente encontrar órdenes de protección que protegen a la mujer mediante la separación del generador de violencia, por ejemplo, a través de la separación del agresor del domicilio conyugal. Sin embargo, la violencia se manifiesta de muchas formas y, consecuentemente, existen órdenes de distinta naturaleza para prevenir la violencia en sus distintos tipos y ámbitos.

Por ejemplo, en un solo acto un juez -ya sea familiar, civil, penal o de amparo- podría ordenar la prohibición al agresor de acercarse al domicilio



Buena práctica

La Ley de Acceso para el Estado de Oaxaca contempla la figura de los centros de reeducación para hombres generadores de violencia, como parte de las órdenes de protección preventivas.

Esta figura resulta innovadora porque 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. Así, las y los jueces pueden apoyarse en esta orden de protección para impulsar la prevención -y no solo la sanción- de la violencia.

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.⁸⁵ En caso de que esto no sea posible, es muy recomendable que, para garantizar una esfera de protección integral a la solicitante, la juzgadora dicte las órdenes de su competencia y de inmediato remita la solicitud al tribunal que sea competente para dictar las órdenes restantes.

► **Es importante justificar el otorgamiento de las órdenes**

Al exponer las razones por las cuales se otorga la orden de protección es crucial explicitar la relación entre el tipo de orden que se dicta con el riesgo o peligro que intenta prevenirse. Esta práctica no solo ayuda a las beneficiarias de la orden a comprender el alcance y la motivación de las órdenes, también fortalece la justificación de la resolución, blindándola frente a posibles impugnaciones que el generador de violencia podría interponer posteriormente.

Como señaló el Juez Quinto de Distrito en el Estado de Yucatán al resolver el juicio de amparo 521/2020-VI, esto se debe a que la justificación de la

⁸⁵ Véanse los artículos 34 Ter y Quater de la ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

orden otorgada se encuentra íntimamente relacionada con la obligación de debida motivación prevista en los artículos 14 y 16 Constitucionales, pues –como cualquier acto de autoridad que incide en la esfera jurídica de las personas– es indispensable señalar expresamente qué norma jurídica autoriza tal intervención (fundamentación) y por qué razones se está tomando esa determinación (motivación).



¡Ojo!

Para considerar que la obligación de debida motivación ha sido cumplida la autoridad debe valorar los datos y elementos con los que cuente para establecer en términos precisos y claros cuáles son los elementos de riesgo a los que se enfrenta la víctima y cómo podría mitigarse cada uno de ellos con el conjunto de órdenes que se otorgan. Esta justificación, además, reduce los límites de discrecionalidad en el otorgamiento de las órdenes.

► **Debe atenderse al principio de la máxima protección**

En atención al deber de prevención específica de la violencia, 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**

De acuerdo con la Encuesta Laboral y de Corresponsabilidad Social (2012) la distribución de las labores de cuidado de personas con discapacidad o de niñas o niños descansa en mayor medida sobre las mujeres.⁸⁶

⁸⁶ De acuerdo con la ELCOS el trabajo de cuidado correspondió en un 73.1% a las mujeres y solo un 26.9% a los hombres. La encuesta entiende por actividades de cuidado aquellas que realizan las personas para satisfacer necesidades de otras personas en su hogar: bañar, vestir, alimentar, llevar o acompañar a lugares, realizar pagos, etcétera. Véanse los resultados de la ELCOS 2012 en INMUJERES, El trabajo de cuidados ¿Responsabilidad compartida?, p. 8. Disponible en: < http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101231.pdf >

Este dato no es menor, pues pudiera indicar la existencia de 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, debemos 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. Es necesario encontrar medidas que garanticen los derechos de todas las partes afectadas por los hechos de violencia, acordes con la necesidad de atender la violencia específica contra las mujeres.

► **Debe procurarse que sea el agresor, y no la víctima, quien sale del domicilio**

En ocasiones se puede colocar a la víctima en un estado de mayor vulnerabilidad cuando es ella quien sale del domicilio. Cuando esto ocurra, es importante proporcionarle información sobre las autoridades que puedan canalizarla a un refugio. No obstante, es importante considerar que el refugio, en principio, no es la primera opción: el hecho de que la mujer se vea en necesidad de acudir a un refugio indica que las autoridades están fallando en su deber de proteger.

► **Vigencia de las órdenes de protección**

Un aspecto crucial para la eficacia de las órdenes es que su duración debe estar encaminada a promover el propósito de las Leyes 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 personas juzgadoras deben considerar detalladamente si existen plazos que no son eficaces para proteger la vida e integridad de las mujeres. Conforme al estándar más alto de protección, desarrollado por el Comité CEDAW, deben adoptar-

se las medidas necesarias para mantener la duración de las órdenes hasta que la víctima deje de estar expuesta al riesgo.⁸⁷

Actualmente existen entidades que adoptaron esta buena práctica. Por ejemplo, las Leyes de Acceso de Hidalgo y de Michoacán que indican las órdenes de protección dejan de surtir efectos cuando la autoridad esté en posición de determinar que la situación de riesgo ha desaparecido.⁸⁸ Por otro lado, las Leyes de Acceso en otras entidades sí contemplan un plazo específico -ya sea de 72 horas, 30 o 60 días- pero precisan que la orden podrá prorrogarse hasta que cese el riesgo. Este es el caso de Chiapas, Jalisco y San Luis Potosí.⁸⁹



¡Ojo!

Al resolver el **juicio de amparo 521/2020-VI** el Juez Quinto de Distrito estudió el artículo 51 (I) de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Yucatán, que establece una temporalidad no mayor de 72 horas para las órdenes de emergencia. La quejosa señaló que esta temporalidad no resultaba eficaz para proteger su integridad pues se trata de un plazo fijado por ley que no responde a la situación de riesgo. Para ser eficaces, las órdenes deben estar encaminadas a detener y prevenir la violencia mientras esta subsista.

El juez señaló que, efectivamente, **este plazo no es eficaz** ya que no garantiza 1) que finalice la violencia y 2) que la mujer no vuelva a encontrarse en situación de riesgo. En consecuencia, el juez estimó que el artículo 51 (I) **es contrario** al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, el juez 1) concedió el amparo para el efecto de que no se aplique el plazo de 72 horas, y 2) ordenó a la autoridad responsable valorar el riesgo, otorgar las órdenes pertinentes, y mantener su duración hasta que la parte quejosa deje de encontrarse en riesgo.

⁸⁷ Comité CEDAW, Observaciones finales a México, CEDAW/C/MEX/CO/7-8, 9 a 27 de julio de 2012, página 6.

⁸⁸ Véase el artículo 25 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Hidalgo y el artículo 61 de la Ley por una Vida Libre de Violencia para las Mujeres en el Estado de Michoacán.

⁸⁹ Véase el artículo 59 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Chiapas; el artículo 57 D de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Jalisco, y el artículo 36 de la Ley de Acceso de San Luis Potosí.



Buena práctica

Para aquellos casos en que la Ley de Acceso no contempla un plazo específico se sugiere que, en cumplimiento de la obligación de debida diligencia reforzada, las personas que imparten justicia se aseguren de fijar una vigencia que proteja a la mujer o niña mientras el riesgo subsista. Podría incluso establecerse un plazo determinado, después del cual podría evaluarse nuevamente el riesgo para determinar si es necesario continuar con un esquema de revisión sistemática.

Existen Leyes de Acceso que señalan una vigencia de solo 72 horas para las órdenes de protección de emergencia. En cumplimiento con la obligación de debida diligencia, en estos casos debe valorarse inaplicar esa disposición y ordenar un plazo de vigencia mayor, sustentando esta determinación en el análisis de riesgo que se lleve a cabo. En caso de que la Ley contemple la posibilidad de solicitar una prórroga, una segunda opción podría ser que se ordene prorrogar la orden automáticamente. Una tercera opción sería que, al término de la vigencia de la orden, se evalúe nuevamente el riesgo para dictar una nueva orden inmediatamente.

► **Las órdenes de protección, para ser adecuadas, deben tener una perspectiva interseccional**

Impartir justicia con perspectiva de interseccionalidad requiere que las personas que imparten justicia consideren que las violencias que afectan a las mujeres “están determinadas, además de su condición sexual y de género, por las diferencias económicas, culturales, etarias, raciales, idiomáticas, de cosmogonía/religión y de fenotipo, etc., que estas experimentan a lo largo de su vida”⁹⁰. Como se ha venido insistiendo, para que la orden de protección efectivamente pueda responder al riesgo de cada mujer, al determinar qué conjunto de órdenes van a dictarse cobra relevancia preguntarnos nuevamente el impacto que las características de identidad pueden tener en las necesidades de protección de la mujer. Enseguida se sugieren algunas preguntas que podrían servir de apoyo al realizar este cuestionamiento:

⁹⁰ ONU, Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (feminicidio/femicidio), párrafo 119.



Tabla 9

Perspectiva interseccional	
Mujeres con discapacidad	¿Qué ajustes razonables puedo tomar para facilitar información adecuada y en un formato pertinente sobre los procesos judiciales?
	¿Es pertinente, en este caso, realizar un acercamiento con la mujer a su domicilio o centro de internamiento para ahondar en su situación particular y así dictar las medidas idóneas para sus necesidades?
	¿De qué forma puedo adoptar un papel activo a lo largo del juicio para nivelar desventajas procesales, en caso de que las haya?
	¿Estoy contemplando posibilidades para que la mujer reciba apoyo que le permita tomar decisiones sobre las medidas que ella considera adecuadas, procurando fortalecer y respetar su autonomía ⁹¹ ?
Mujeres que se autoadscriben a un pueblo o comunidad indígena	¿Es necesaria la presencia de un 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?
	¿Estoy considerando el contexto social, económico, cultural y normativo de la mujer?
	Al considerar este contexto ¿detecto la necesidad de realizar adecuaciones al proceso para evitar que cualquier situación de vulnerabilidad impida el acceso a un medio de protección eficaz?
Personas de la diversidad sexual	¿De qué forma la identidad de género impacta en el conflicto o la situación de riesgo?
	¿De qué forma puedo proteger el derecho a la identidad personal, al libre desarrollo y a la intimidad durante el proceso legal?
	¿De qué forma la orientación sexual impacta el conflicto o la situación de riesgo?
Mujeres en situación de movilidad	¿Existe algún riesgo específico derivado de la situación de movilidad de la mujer?
	¿Cuál es la ubicación de la mujer en este momento? ¿Se encuentra a salvo? ¿Tiene acceso a medios de transporte o comunicación?
	¿Con qué autoridades, especializadas en atender a personas en situación de movilidad, me podría coordinar para garantizar la máxima protección para la mujer?
Mujeres que realizan labores de cuidado	¿La mujer se hace cargo del cuidado de algún pariente? ¿Tiene algún dependiente?
	¿Ese dependiente se encuentra a salvo? ¿Sus necesidades se encuentran satisfechas?
	¿Existe alguien que pudiera apoyar con la labor de cuidado, en caso de que la mujer no pueda hacerlo? En caso de que no sea así ¿De qué forma puede garantizársela seguridad de la mujer y de sus dependientes?

⁹¹ Artículo 3, inciso a), de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

► Incorporación de la **perspectiva intercultural** en el dictado de las órdenes de protección

A continuación, se enlistan 8 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:

Auto adscripción. Es fundamental reconocer la pertenencia de la mujer a un pueblo o comunidad indígena a partir del 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.⁹²

Núcleo de derechos indígenas

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

⁹² 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>

El derecho a contar con una persona intérprete o traductora. 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.⁹³

Pluralismo jurídico. 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.⁹⁴

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.⁹⁵

Adecuaciones procesales necesarias: de acuerdo con la SCJN, el estándar para analizar el acceso a la justicia tratándose de personas y comunidades indígenas no es el mismo que en cualquier proceso judicial. En estos casos, además de los derechos y garantías que implica el derecho de acceso a la justicia, se suma la exigencia de que las y los jueces protejan en modo especial los derechos de las

⁹³ 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.

⁹⁴ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Observaciones Finales sobre los Informes Periódicos 18 a 21 de México, CERD/C/MEX/CO/18-21 de 29 de agosto de 2019, véase especialmente el párrafo 26.

⁹⁵ 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.



mujeres indígenas. Esto implica tener en cuenta sus particularidades: su contexto social, económico, cultural, normativo, etc. Y determinar si existe la necesidad de realizar adecuaciones específicas para evitar que cualquier situación de vulnerabilidad derivada de ese contexto impida el acceso al reconocimiento de sus derechos.⁹⁶

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.

Atención en los prejuicios y estereotipos. Para ilustrar cómo pueden reproducirse las narrativas estereotipantes en el caso de las mujeres indígenas, consideremos el caso de aquellas legislaciones que establecen que “que los sistemas normativos basados en usos y costumbres no deben impedir la garantía de los derechos de las mujeres”.

Esta idea toma como punto de partida la narrativa de que las mujeres indígenas viven violencia ya que las normas y costumbres de estas –y no las de la sociedad en general– son particularmente contrarias a sus derechos. Las personas impartidoras de justicia deben evitar perpetuar esta narrativa, pues la perspectiva intercultural implica necesariamente evitar actuar con base en prejuicios y estereotipos paternalistas o de superioridad racial, asumiendo, por ejemplo, que la situación de violencia que viven una mujer indígena es ocasionada por su pertenencia a la comunidad indígena. Una buena práctica es que las personas impartidoras de justicia se enfoquen en verificar si existen prácticas –cualquiera que sea su origen– que pudieran limitar el derecho de las mujeres y niñas a vivir a una vida libre de violencia.

⁹⁶ Amparo Directo 11/2015, fallado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 22 de febrero de 2017. 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>

4.3 EJERCICIO

Ejercicio 3. El caso de Adriana

Imagina que, mientras desempeñas tus labores como Magistrada en un Tribunal Colegiado de Circuito, recibes una solicitud de órdenes de protección en la que la narración de hechos es la siguiente:

“Mi nombre es Adriana. Hace 8 años uní mi vida en matrimonio con el C. Carlos Díaz Pérez, con el cual tuve un hijo llamado Bruno Díaz. Actualmente vivo con mi cónyuge y nuestro hijo Bruno en la Calle *****, número ***** en el Municipio *****. Este es nuestro domicilio conyugal, pues ahí hemos vivido desde el día en que unimos nuestras vidas en matrimonio, aunque la propiedad la tiene el papá de mi esposo Carlos. Al poco tiempo de contraer matrimonio Carlos comenzó a ser violento, cometiendo actos de violencia. Me golpea, me humilla y me grita, controla mi salario y no quiere devolverme mi licencia de conducir y credencial del Instituto Nacional Electoral. Además, tampoco me permite usar muchas de las cosas que tenemos en la casa, o dice que me las va a quitar cuando se enoja conmigo. Además, Carlos también ha sido violento con nuestro hijo, pues en muchas ocasiones lo amenaza y le grita. Yo pertenezco a una comunidad indígena que no está cerca de mi domicilio conyugal, pero en los últimos años Carlos no me ha permitido regresar a mi comunidad ni visitar a mis familiares porque dice que no confía en mí y cree que puedo contarle a mis familiares y amigos mentiras sobre él.

Cada vez es más común que Carlos me agreda. Cuando se enoja conmigo me levanta la mano para amenazarme, pero a veces me ha dado cachetadas y me humilla y grita cosas delante de mi hijo y de mi suegra y cuñada. Para amenazarme me dice que si me voy nunca nos dará nada y que ya anda revisando mis gastos para llevar un mejor control en la casa y que yo no intente engañarlo. Además, me quitó mis documentos y los de nuestro hijo, los guardó bajo llave y solo él puede acceder a ellos. He notado que Carlos es más violento los fines de semana, cuando regresa a la casa después de haber tomado o consumido estupefacientes con sus amigos. Tengo mucho miedo por mí y por mi hijo, porque he visto que Carlos guarda una pistola y me da miedo que la use contra mí.



Esta situación de ansiedad ha hecho que me sienta aterrorizada y hace un año tuve un ataque de pánico, porque Carlos regresó un día a la casa ebrio y fue especialmente agresivo conmigo. En esa ocasión pedí una orden de protección pues tenía mucho miedo de que me pasara algo pero solo le dijeron a dos policías que dieran rondines, pero en tres días me dijeron que mi casa estaba muy lejos y era difícil llegar ahí, lo cual complicaba que pudieran hacer su trabajo, ya que no hay suficientes elementos de seguridad en otras partes del Municipio.

El día de ayer Carlos y yo fuimos a una reunión de unos amigos de Carlos y al regresar a la casa alrededor de las 11:00 de la noche comenzamos a discutir sobre Bruno. Carlos comenzó a agredirme, ya que me empujó y me amenazó y cuando yo intenté defenderme me jaló del cabello, me pegó con su mano en la cara y luego intentó ahorcarme. En ese momento llegó Bruno muy asustado por los gritos, así que empezó a llorar y a decirle a su papá que me dejara en paz, pero Carlos se enojó todavía más y lo empujó para que dejara de llorar. En ese momento yo me levanté lo más rápido que pude para recoger a Bruno e intentar escapar del domicilio. Carlos, al darse cuenta, me tronó los dedos y me dijo que me largara de su casa, amenazándome con que si me volvía a ver cerca me iría peor. Además, me dijo que ni se me ocurriera sacar mis pertenencias ya que todo lo que estaba ahí era suyo. Cuando salí Carlos cerró la puerta del domicilio y cerró con seguro, gritándome por la ventana que si regresaba me golpearía hasta matarme. Yo tuve mucho miedo, por lo que le llamé a un tío cercano y acudí a su casa. Sin embargo, tengo mucho miedo porque Carlos sabe donde trabajo, mis horarios de salida y también los de Bruno.”

Utiliza el espacio en blanco para contestar las siguientes preguntas:

1. ¿Cuáles son las principales características de la violencia en la que se encuentra la solicitante?



2. ¿Adviertes necesidades específicas que se desprendan del contexto estructural y particular de la solicitante?

3. ¿Cuál es el nivel de riesgo en el que se encuentra la solicitante?

4. Tomando en consideración los tipos de órdenes previstos en la Ley de Acceso aplicable a tu entidad ¿Qué órdenes son adecuadas para prevenir y proteger a la solicitante en este caso?



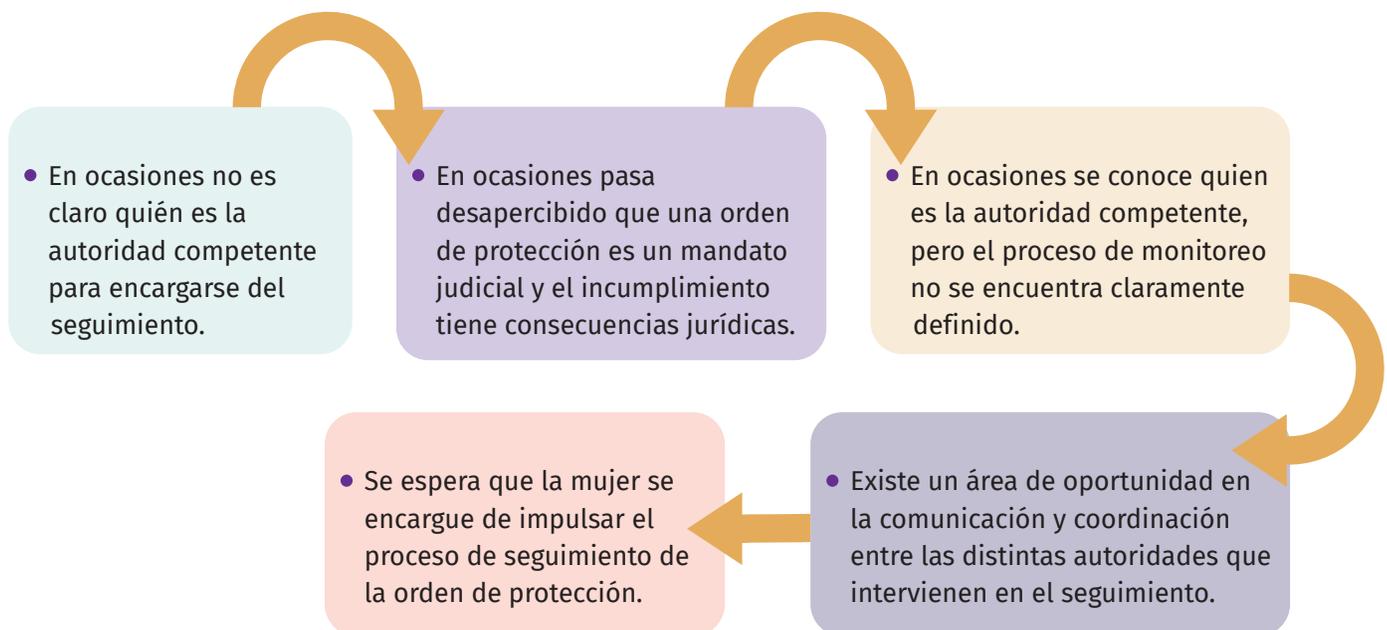
5. SEGUIMIENTO

5.1 DESAFÍOS EN EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN DE LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN

El seguimiento o monitoreo que se da a una orden de protección es igual de importante que su otorgamiento inmediato y sustentado en un análisis de riesgo integral. Durante el plazo de vigencia de una orden el riesgo puede cesar o aumentar, o bien, podrían advertirse nuevas circunstancias que conlleven que las órdenes, en los términos en que se dictaron en un inicio, ya no son eficaces o adecuadas. Un plan de monitoreo permite identificar en qué momento ocurrieron estos cambios y, en consecuencia, las modificaciones que deben realizarse. El esquema 10 muestra los principales desafíos para el seguimiento y monitoreo de las órdenes de protección:

Esquema 10.

DESAFÍOS EN EL SEGUIMIENTO DE LA ORDEN DE PROTECCIÓN



¡Sin mecanismos de seguimiento no hay garantía de que las órdenes efectivamente están protegiendo a las mujeres!



5.2 CRITERIOS PARA FORTALECER EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN DE LAS ÓRDENES DESDE LOS PODERES JUDICIALES

► *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. Esto puede hacerse, por ejemplo, estableciendo lineamientos o instrucciones claras de actuación para cada una de las autoridades que ejecutarán las órdenes de protección. También se podría proporcionar información a la beneficiaria de la orden para que pueda acudir a otras instancias a recibir atención jurídica y/o psicológica. Por ejemplo, en algunos estados como Coahuila, Colima, Ciudad de México, Durango, Hidalgo y Jalisco verificar, monitorear y garantizar el cumplimiento de las órdenes de protección es una de las obligaciones de las autoridades⁹⁷.

► *Debe incentivarse el seguimiento de las órdenes desde el Poder Judicial*

Desde luego, no es el papel del Poder Judicial ejecutar las órdenes de protección. La secretaría de seguridad pública, al ser la autoridad ejecutora de la orden, debería elaborar y entregar a la autoridad emisora de la orden reportes de seguimiento periódicos sobre las órdenes que se implementaron. En la práctica, sin embargo, este seguimiento no tiene lugar: los reportes casi nunca se elaboran o se elaboran de forma incompleta, es decir, sin la información relevante para evaluar la efectividad de la orden.

Sin embargo, existen algunas acciones concretas que podrían ser determinantes para incentivar que, por un lado, las autoridades de seguridad monitoreen el cumplimiento de las órdenes de protección, y por otro, que exista una reacción inmediata en caso de que exista un incumplimiento. De entrada, las personas que imparten justicia podrían, como mínimo:

⁹⁷ Véase el artículo 28 Bis de la Ley de Acceso de Coahuila; artículo 39 Bis 1 de la Ley de Acceso de Colima; artículo 62 de la Ley de Acceso de la Ciudad de México; artículo 20 quater de la Ley de Acceso de Durango; artículo 32 de la Ley de Acceso de Hidalgo; artículo 57 D-B de la Ley de Acceso de Jalisco.

El acceso

Análisis de los hechos

Análisis de riesgo

La orden adecuada

Seguimiento

Cumplimiento o sanción

Proporcionar a la mujer información completa y accesible sobre las acciones que se han tomado (o se tomarán) para monitorear el cumplimiento de la orden.

Identificar claramente quiénes son las autoridades que deben notificar y ejecutar la orden.

Requerir a las autoridades ejecutoras que informen inmediatamente en caso de exista un incumplimiento.

Solicitar a las autoridades ejecutoras que informen sobre el seguimiento que han dado a la orden de protección a través de la elaboración de reportes.

Señalar a la autoridad ejecutora algunas directrices generales sobre la información que debe capturarse en los reportes periódicos.

Mantener comunicaciones periódicas con otras autoridades que tengan intervención en la ejecución y seguimiento de la orden, o bien, que tengan contacto directo con la solicitante.



Buena práctica

En Jalisco la Ley de Acceso establece en su artículo 28 Bis la creación de una Unidad Especializada de Coordinación Conjunta de Policía Investigadora, Policía Estatal y Policía Municipal que se encarga de: 1) ocuparse del cumplimiento de las órdenes de protección en casos en que exista un riesgo latente para la víctima; 2) operar las unidades móviles de órdenes de protección, y 3) coordinar estrategias para la incidencia en tiempo real de las órdenes dictadas mediante técnicas de geo-referenciación.

Además, Jalisco también tiene el estándar más alto en términos de seguimiento de las órdenes de protección pues su Ley de Acceso, en el artículo 57 D claramente sujeta cualquier emisión de una orden de protección al análisis de riesgo, lo cual debe evaluarse nuevamente para verificar si debe permanecer la medida. Este mecanismo implica 1) protección policial continuada; 2) el monitoreo de las órdenes de protección y de las restricciones para la persona generadora de violencia; y 3) estrategias para empoderar a la víctima."

► Fortalecer la coordinación con autoridades indígenas

Para lograr el correcto funcionamiento de las órdenes de protección se requiere el esfuerzo conjunto de todas las autoridades pertinentes. Es relevante destacar la importancia de considerar expresamente el papel de las autoridades indígenas. Al realizar las observaciones finales a México en 2019, el Comité CERD señaló que **la falta de coordinación adecuada entre la justicia ordinaria y la jurisdicción comunitaria constituye un obstáculo para el acceso a la justicia de las mujeres indígenas en situación de violencia**. En ese sentido, el Comité sugirió a México, en lo que respecta al acceso a la justicia de las mujeres indígenas que viven violencia de género, fortalecer el reconocimiento y respeto del sistema de justicia indígena mediante la armonización con la jurisdicción ordinaria.⁹⁸ Esto implica, cuando menos: identificar, colaborar y, en su caso, establecer planes de coordinación con las autoridades comunitarias, municipales y estatales, en un plano de horizontalidad y respeto, para la ejecución y monitoreo de las órdenes de protección.

⁹⁸ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Observaciones Finales sobre los Informes Periódicos 18 a 21 de México, CERD/C/MEX/CO/18-21 de 29 de agosto de 2019, ver párrafo 26.



5.3 EJERCICIO

Ejercicio 4. Caso hipotético

Imagina que has dictado una orden de protección debido a que una mujer alegó ser víctima de violencia física, emocional y económica perpetrada por su pareja en el ámbito del domicilio conyugal. Además, esta mujer es madre de dos hijas menores de edad. A pesar de que dictaste las medidas que consideró necesarias para mitigar el riesgo, han pasado tres días y no sabe cual es estado de las órdenes ni la situación actual de la mujer.

Utiliza el espacio en blanco para contestar las siguientes preguntas:

1. ¿Qué acciones consideras que debería de tomar?

2. ¿Cómo podrías asegurarte de que esta situación no suceda nuevamente?

6. INCUMPLIMIENTO Y SANCIÓN

6.1 DESAFÍOS EN EL INCUMPLIMIENTO DE LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN

Al no existir en la mayoría de los casos un plan de monitoreo, uno de los principales desafíos en el proceso de solicitud y dictado de las órdenes de protección es que las autoridades judiciales suelen conocer que la orden se ha incumplido a través de la propia víctima. En otras palabras, la coordinación interinstitucional también es un reto cuando existe un riesgo de que la orden de protección se incumpla. Dicho lo anterior, debe reconocerse que la intervención de las autoridades jurisdiccionales, como veremos a continuación, no es tan amplia en comparación con el resto de las etapas del proceso. Esto cobra sentido pues debemos recordar que el objetivo primordial de las órdenes es prevenir la violencia, lo cual corrobora la importancia de que el énfasis se coloque siempre en el seguimiento adecuado y cercano que evite que la orden culmine en un incumplimiento.

6.2 CRITERIOS PARA INCENTIVAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS ÓRDENES Y SANCIONAR EN CASO DE INCUMPLIMIENTO

► ***Debe existir claridad sobre las consecuencias de incumplir con las órdenes de protección***

En algunos estados las Leyes articulan solo de manera general que el incumplimiento o violación de la Ley de Acceso será sancionado conforme algún tipo de responsabilidad (administrativa o penal), mientras que en otros estados las sanciones se han regulado de forma más precisa. Al margen de las distintas opciones con las que cuenta el legislador para establecer sanciones por el incumplimiento de la Ley de Acceso -y en específico de las órdenes de protección- lo que sí se encuentra en manos de las personas impartidoras de justicia es asegurarse de que la mujer, la autoridad ejecutora, y el generador de violencia son conscien-



tes de las consecuencias del incumplimiento de la orden. Esto puede lograrse, como mínimo, al explicitar cada una de estas consecuencias en la propia orden de protección, de manera que a través de la notificación las partes interesadas puedan tener acceso a la información necesaria.

► **En casos de incumplimiento deben implementarse medidas de apremio**

Las medidas de apremio son aplicables, no solo al generador de violencia, sino también a las autoridades que tienen la obligación de ejecutar las órdenes de protección. Las personas juzgadoras pueden utilizar los medios de apremio establecidos en los Códigos de sus respectivas materias, leyes de responsabilidades administrativas o las mismas leyes de las mujeres a una vida libre de violencia del Estado (si estas últimas contienen un catálogo de sanciones específicas).

Tabla 10

¿Cuáles son las consecuencias de incumplir una orden?	
1.	Si se detecta un incumplimiento, los magistrados o jueces pueden emplear medios de apremio. Estos por lo general pueden consistir en: (i) una multa; (ii) el auxilio de la fuerza pública, o (iii) el arresto.
2.	Si después de haber sido requerido y apercibido, el generador de violencia se rehúsa a cumplir el mandato judicial, el juez o la jueza podrá dar vista al Ministerio Público para que inicien una investigación por el delito de violación de una orden de protección, en caso de que esté previsto en la legislación penal respectiva, o bien, por incumplimiento a un mandato judicial.
3.	En caso de que sea la propia autoridad la que incumple la orden de protección, las y los jueces tienen la facultad de hacer una prevención para que la orden de protección se cumpla. Si el incumplimiento persiste, las y los jueces también podrían aplicar medidas de apremio.

Una vez que estos sean agotados y, de estimarse necesario, el juez o jueza puede dar vista al Ministerio Público para que inicie la investigación por: i) la posible comisión del delito de incumplimiento a un mandato judicial, si el incumplimiento es por parte del generador de violencia, o ii) por la posible comisión del delito de abuso de autoridad, si el incumplimiento es por parte de una persona servidora pública.



6.3 EJERCICIO
Ejercicio 5.
Caso hipotético

Imagina que dictaste una orden de protección a una mujer que ha sido víctima de violencia por uno de sus familiares. El generador de violencia vive en la misma calle que la mujer. Sin embargo, las autoridades que han monitoreado el cumplimiento de la orden y la propia mujer hacen de su conocimiento que el generador de violencia ha incumplido la orden dictada en reiteradas ocasiones, pues constantemente se acerca al domicilio de la mujer para comunicarse con ella.

Utiliza el espacio en blanco para contestar las siguientes preguntas:

1. Por favor explica qué fuentes de tu legislación local consultaría para tomar una decisión en este caso y qué preceptos jurídicos considera aplicables.

2. Desarrolla las medidas que podrías dictar para resolver esta situación.

Ejercicio final



Ejercicio final 1

Analiza y, en su caso, modifica la orden de protección.

La Magistrada del Tribunal Colegiado de Circuito que recibió la solicitud de Adriana (que se encuentra en el Ejercicio 3 de la sección anterior) dictó la siguiente orden de protección. Lee con atención su resolución y luego utiliza el espacio en blanco para contestar las preguntas.



ORDEN DE PROTECCIÓN **Expediente 237-976**

5 cinco de agosto del 2017.

I. Solicitud de órdenes de protección

Por escrito del 5 de agosto de 2017 la ciudadana Adriana por sí y en representación de su hijo Bruno, solicita protección, respecto de su cónyuge Carlos.

De aquél escrito se desprende que la solicitante pide las siguientes órdenes de protección:

• De emergencia:

1. Desocupación del agresor del domicilio conyugal.
2. Prohibición al agresor de acercarse a ella y a su hijo al domicilio y lugar de trabajo.
3. Reingreso al domicilio una vez que se salvaguarde su seguridad.
4. Prohibición de intimidar, amenazar o molestar a ella o a su hijo.

• Preventivas:

1. Inventario de los bienes muebles e inmuebles de propiedad común.
2. Uso y goce de bienes muebles que se encuentren en el domicilio.

• **Civiles:**

1. Suspensión temporal del régimen de visitas y convivencia con su descendiente.
2. Prohibición al agresor de enajenar, dar en prenda o hipotecar bienes cuando se trate del domicilio conyugal.
3. Posesión exclusiva de la víctima sobre el inmueble que sirvió de domicilio.
4. Orden de pago de la obligación alimenticia, en forma provisional e inmediata, a cargo del agresor.

II. Hechos manifestados en la solicitud de órdenes de protección

En el escrito la solicitante expresó los hechos que a continuación se sintetizan:

1. Adriana vive con su cónyuge Carlos y su hijo Bruno en la Calle *****, número ***** en el Municipio *****. Este es el domicilio conyugal y es propiedad de la familia de Carlos. Adriana señala que al poco tiempo de contraer matrimonio comenzaron a suceder múltiples episodios de violencia física, psicológica, económica y patrimonial. Carlos también se ha mostrado agresivo con Bruno en varias ocasiones. Con el tiempo la frecuencia de estos episodios ha aumentado.
2. Adriana señala que Carlos “le levanta la mano” para amenazarla; le da cachetadas; la humilla frente a su hijo y otros familiares y la insulta. Por ejemplo, constantemente manifiesta que nunca nos dará nada” y que “Además, Carlos también revisa sus gastos “para llevar un mejor control”; en ocasiones retiene su salario, y guarda bajo llave, tanto su identificación oficial, como la de Bruno. Estos episodios se agudizan durante los fines de semana –señala Adriana– cuando Carlos se embriaga con sus amigos y consume estupefacientes regresando al domicilio en un estado agresivo. También señala que Carlos desconfía de ella, por lo que no le permite tener contacto con muchos de sus amigos y familiares. La persistencia de estos episodios, sumado a que Carlos cuenta con una pistola, ha generado que Adriana sienta un miedo de ser asesinada, lo cual le ha generado ataques de pánico y ansiedad.

3. Hace un año Adriana solicitó órdenes de protección, pues en una ocasión Carlos se mostró especialmente agresivo con ella. En esa ocasión solo se ordenó a dos oficiales que dieran rondines. Después de tres días los oficiales dejaron de hacerlo, señalando que el domicilio de Adriana era de difícil acceso y los alejaba de sus deberes cotidianos de vigilancia.
4. Adriana manifiesta que al regresar al domicilio después una reunión, alrededor de las 11:00 PM el día 4 de agosto de 2017, a raíz de una discusión Carlos comenzó a agredirla física y verbalmente: le gritó, la insultó, la golpeó en el rostro, le jaló el cabello y posteriormente intentó estrangularla. Bruno, al presenciar el episodio de violencia, comenzó a llorar y a gritar, lo cuál provocó que Carlos lo empujara. De acuerdo con el relato de Adriana Carlos le tronó los dedos, exigiéndole que “se largara de su casa”. También la amenazó, señalando que “si la veía le iría peor” y “que ni se le ocurriera sacar [sus] pertenencias”. Finalmente, Carlos cerró la puerta del domicilio conyugal y le puso un candado señalando que si regresaba la golpearía hasta dejarla sin vida. Adriana y Bruno se encuentran ahora casa de un familiar, pero tienen miedo ya que Carlos conoce sus horarios y rutinas.

III. Las órdenes de protección: definición, naturaleza y principios rectores

Las órdenes de protección constituyen un derecho para las mujeres y niñas que se encuentran en posible riesgo o peligro de sufrir violencia. En términos de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de violencia, así como la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado, se trata de mecanismos urgentes de protección que tienen como objetivo primordial proteger a las mujeres y niñas de cualquier acción u omisión que pudiera causarles un daño psicológico, físico, patrimonial, económico o sexual, entre otros.

De acuerdo con el artículo 7, inciso (f) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer los Estados partes tienen la obligación de establecer mecanismos de protección que sean eficaces para proteger a las mujeres de la violencia. Así, para que las órdenes de protección sean eficaces deben ser aplicadas de conformidad con los siguientes principios:

- **Buena fe:** las autoridades deben presumir la buena fe de las mujeres en situación de violencia y creer en su dicho. Además, no deben revictimizarla, ni responsabilizarla por su situación y deben permitir el ejercicio efectivo de sus derechos.
- **Autonomía:** las órdenes de protección se pueden dictar de manera autónoma y su otorgamiento no está condicionado al inicio de una denuncia penal, proceso judicial o administrativo. En ese sentido, las órdenes de protección tampoco son un mecanismo pre judicial.
- **Complementariedad:** las órdenes de protección pueden dictarse de forma complementaria a otros mecanismos de protección – como las medidas de protección que puede ratificar un juez penal, las medidas cautelares o las de separación cautelar de personas en materia familiar– ya que pueden dictarse en cualquier momento procesal en que se advierta una situación de riesgo o de violencia.
- **Oportunidad y eficacia:** Las órdenes deben ser oportunas, específicas, adecuadas y eficientes para la protección de la mujer en situación de violencia, y deben ser otorgadas e implementadas de manera inmediata y durante el tiempo que garanticen su objetivo.
- **Accesibilidad:** Se deberá articular un procedimiento sencillo para que facilite a las víctimas obtener la protección inmediata que requiere su situación. Es importante comunicar a la víctima con un lenguaje claro y sencillo qué son las órdenes de protección, cuales 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.
- **Integralidad:** El otorgamiento de las medidas a favor de la mujer en situación de violencia deberá generarse en un solo y de forma automática para proporcionar una esfera de protección que contemple medidas de distinta naturaleza.

IV. Procedencia

En términos del artículo de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, así como de la Ley de Acceso del Estado, al otorgar una orden de protección debe considerarse: (i) el riesgo o peligro existente; (ii) la seguridad de la víctima; (iii) otros elementos disponibles para la autoridad. Como puede verse, la propia Ley señala que el elemento crucial que detona la necesidad y procedencia de una orden de protección es el riesgo o peligro.

Al resolver el amparo directo en revisión 6141/2014 la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que la situación de riesgo debe entenderse como la posibilidad de que un probable daño ocurra en el futuro. Para ello –sostuvo la Suprema Corte– basta con que una autoridad judicial advierta la existencia de indicios leves que indiquen que los bienes y derechos de una mujer o niña podían ser afectados en el futuro. En otras palabras, no es necesario que se actualice un daño para que proceda la emisión de una orden de protección pues, precisamente, estos mecanismos tienen como objetivo evitar que ese daño se actualice.

En el presente caso se advierte que la solicitante manifiesta ser víctima de violencia física, psicológica, económica y patrimonial. En atención al principio de buena fe esta autoridad advierte que los derechos y la integridad de la solicitante efectivamente se encuentran en situación de riesgo y, por lo tanto, la solicitud de órdenes de protección debe otorgarse.

V. Evaluación de riesgo

Para poder determinar qué tipo de órdenes de protección requiere la solicitante debe realizarse un análisis del riesgo en el que se encuentra. Esta autoridad tomará en especial consideración cuatro elementos que se advierten en la solicitud de órdenes de protección y que impactan el nivel de riesgo en el que se encuentra la receptora de la medida: (1) las características de la violencia; (2) los elementos de riesgo en la situación de la víctima; (3) los elementos que pudieran incrementar la vulnerabilidad, y (4) el peligro que representa el generador de violencia.

- **Características de la violencia.** Del análisis de los hechos narrados en la solicitud de órdenes de protección se advierte que la solicitante ha sido objeto de violencia física, psicológica, económica y patrimonial; la solicitante señala que en ocasiones el agresor la humillado frente a otras personas, pero los episodios se agudizan cuando se encuentran dentro del domicilio conyugal. Estos episodios son persistentes; resulta especialmente relevante que la solicitante ya ha sido receptora de órdenes de protección en una ocasión anterior.
- **Elementos de riesgo.** Del análisis de los hechos narrados en la solicitud de órdenes de protección se advierte que la solicitante ha sido objeto de violencia física en más de una ocasión. Además, se advierte que el generador de violencia a limitado el contacto de la solicitante con algunos amigos y familiares, por lo que es posible que sus redes de apoyo desconozcan la magnitud y frecuencia de la situación de violencia en la que se encuentra. Finalmente, no pasa desapercibido para este juzgado que la persistencia de la situación de violencia ha generado miedo y ansiedad en la solicitante, lo cual será considerado para determinar el grado de riesgo en el que se encuentra.
- **Elementos de vulnerabilidad.** Del análisis de los hechos se advierte que las dificultades para acceder a la localidad en la que se encuentra el domicilio conyugal de la solicitante ha constituido un obstáculo para el acceso a la protección adecuada de las autoridades. En definitiva, este juzgado estima que esta situación incrementa la vulnerabilidad de la solicitante. En consecuencia, en el presente caso resulta especialmente importante que las autoridades tomen todas las medidas que, dentro de sus facultades y posibilidades, garanticen el derecho de la solicitante a vivir una vida libre de violencia.
- **El peligro que representa el generador de violencia.** Del análisis de los hechos se desprende que el generador de violencia consume alcohol y estupefacientes durante los fines de semana, lo cual –señala la solicitante– agudiza los episodios de violencia.

También se advierte que el generador de violencia tiene en su posesión un arma de fuego y ha realizado amenazas de muerte a la solicitante, a lo cual debe sumarse que el generador de violencia conoce las rutinas y horarios de la solicitante y su hijo.

Este juzgado estima que se encuentran en riesgo el derecho a la vida, a la integridad y a vivir una vida libre de violencia de la solicitante. Tomando en consideración las características de la violencia, los elementos de riesgo y vulnerabilidad que se desprenden de la situación y el contexto de la víctima, las características del generador de violencia y el tipo de derechos que se encuentran en riesgo, este juzgado concluye que la solicitante se encuentra en una situación de riesgo muy alto. En consecuencia, a continuación se procede a determinar órdenes de protección reforzadas, en cumplimiento del deber de debida diligencia.

VI. Determinación judicial: contenido y alcance de la orden de protección

Con fundamento en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, así como en la Ley de Acceso del Estado, se otorgan las siguientes órdenes de protección:

• De emergencia:

1. Desocupación del agresor del domicilio conyugal ubicado en la Calle ***** número ***** en la Colonia *****. Esta desocupación debe llevarse acabo con independencia de quién sea la persona que acredite la propiedad o posesión del inmueble.
2. Prohibición al agresor de acercarse a menos de 500 metros de la solicitante y a su hijo al domicilio, al lugar de trabajo, al instituto educativo del menor y al domicilio de la hermana de la solicitante, ubicado en la Calle ***** número ***** en la Colonia *****.
3. Reingreso al domicilio una vez que se salvaguarde su seguridad, acompañada por elementos de seguridad pública.
4. Prohibición de intimidar, amenazar o molestar a ella o a su hijo.

- **Preventivas:**

1. Inventario de los bienes muebles e inmuebles de propiedad común, incluyendo las herramientas de trabajo de la solicitante.
2. Retención y guarda de armas de fuego, independientemente de que se encuentren –o no– registradas conforme a la legislación respectiva.
3. Auxilio policiaco de reacción inmediata a favor de la víctima, con autorización expresa de ingreso al domicilio donde se encuentre la víctima en el momento de solicitar auxilio.
4. Servicios reeducativos integrales especializados en violencia de género, dirigidos al generador de violencia. El costo de estos servicios será gratuito y se llevará a cabo mediante las instituciones públicas debidamente acreditadas.

- **Civiles:**

1. Prohibición al agresor de enajenar, dar en prenda o hipotecar bienes cuando se trate del domicilio conyugal.
2. Posesión exclusiva de la víctima sobre el inmueble que sirvió de domicilio, por el tiempo que dure el procedimiento.
3. Orden de pago de la obligación alimenticia, en forma provisional e inmediata, a cargo del agresor.

Respecto al pago de la obligación alimentaria, la solicitante señala en su solicitud que el demandado es gerente de ventas en ***** y obtiene ingresos de \$15,000.00 (quince mil pesos 00/100 Moneda Nacional) mensuales.

El menor cuenta con la presunción de necesidad de recibir los alimentos que se reclaman por ser menor de edad. La solicitante señala que las necesidades alimenticias ascienden a \$3, 000.00 (tres mil pesos 00/100 Moneda Nacional), mensuales.

La solicitante trabaja y señala que obtiene ingresos de \$4,500.00 (cuatro mil quinientos pesos 00/100 Moneda Nacional) quincenales, por lo que puede contribuir en las necesidades alimenticias de su descendiente.

De conformidad con los artículos 284 último párrafo del Código de Procedimientos Civiles de la entidad, en relación al artículo 657 Bis del Código Civil, el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 6 de la Convención de Derechos del Niño y 103 de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, se fija como pensión provisional la cantidad \$3, 000.00 (tres mil pesos 00/100 Moneda Nacional) mensuales a favor del menor.

VII. Duración de las órdenes de protección

1. Órdenes de emergencia y preventivas

- En términos de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia las órdenes de protección de emergencia y preventivas tendrán una temporalidad de 72 horas.
- Antes de que concluya el plazo de 72 horas la autoridad que de seguimiento a las órdenes de protección deberá entregar un informe de monitoreo, a efecto de que esta autoridad se encuentre en condiciones de realizar un nuevo análisis de riesgo y, de ser necesario, realizar modificaciones a las órdenes de protección.
- La orden de protección que se refiere a los servicios reeducativos que deberá tomar el generador de violencia seguirá vigente en tanto no se haya satisfecho la capacitación requerida.

2. Órdenes de naturaleza civil

- Las órdenes de protección de naturaleza civil tendrán una duración de 8 días naturales. Estos podrán prorrogarse si, a la luz de un nuevo análisis de riesgo, la autoridad judicial estima que es necesario.

VIII. Prevención al presunto agresor

Se previene al ciudadano ***** a que cumpla rigurosamente las órdenes de protección otorgadas. En ese sentido, queda apercibido desde este momento de que en caso de que estas órdenes sean incumplidas de cualquier forma, se procederá de inmediato a dar vista al Ministerio Público a fin de que este inicie una investigación por el delito de desobediencia, en términos del artículo 72 del Código Penal del Estado:

“Artículo 72.- Comete el delito de desobediencia, quien, sin causa legítima, se niegue a prestar un servicio de interés público al que se encuentre obligado legalmente, o desobedezca un mandato legítimo de la autoridad. Al responsable de este delito, se le impondrá una pena de prisión de quince días a tres años y multa de diez a cien cuotas.”

IX. Ejecución y seguimiento de las órdenes de protección

1. Ejecución

Para ejecutar las órdenes de emergencia se ordena lo siguiente:

- **Desocupación y reincorporación al domicilio.** El Actuario designado por la Unidad de Medios de Comunicación del Poder Judicial deberá acudir a las 20.00 horas del 05 de agosto de 2017 en el domicilio ubicado en Calle ***** número ***** , en la Colonia *****. Esta diligencia se realizará junto con la solicitante. Dicho funcionario público dará fe y levantará acta en la cual quede constancia pormenorizada de la diligencia ordenada. En esta acta hará constar la desocupación que realice el generador de violencia y la reincorporación de la solicitante al domicilio. También deberá quedar asentada cualquier circunstancia que obstaculice la ejecución de esta orden de protección.

Atendiendo al carácter urgente de las órdenes de protección, se autoriza el uso de la fuerza pública y cateo con rompimiento de cerraduras para el debido cumplimiento de esta orden. Deberá hacerse un apercibimiento inmediato en el sentido de que en caso

de que el generador de violencia se niegue u oponga a la ejecución de la orden, se aplicarán medidas de apremio. En caso de que un tercero obstaculice la ejecución de la orden deberá ser apercibido en ese momento de que, en caso de no obedecer y prestar la cooperación necesaria se procederá a su arresto por 6 horas.

Deberá girarse oficio a la Secretaría de Seguridad Pública, a efecto de que designe a los elementos necesarios para prestar auxilio en la ejecución de la diligencia.

- **Prohibición de acercarse, intimidar, amenazar o molestar.** Esta prohibición se encuentra vigente a partir de este momento. Deberá ser prorrogada siempre que no exista un análisis de riesgo que demuestre que el riesgo en el que se encuentra la solicitante ha cesado. Las autoridades de seguridad pública quedarán a cargo de supervisar el cumplimiento estricto de esta medida en términos del apartado X de esta determinación.

Para la ejecución de las órdenes preventivas se ordena lo siguiente:

- **Inventario, uso y goce de bienes muebles, retención y guarda de armas de fuego y entrega inmediata de los documentos de identidad.** Con apoyo de los elementos de seguridad pública que sean designados para auxiliar en la ejecución de esta diligencia, y una vez que la solicitante haya reingresado al domicilio, el Actuario procederá a realizar un inventario de los bienes muebles e inmuebles de la propiedad. Los elementos de seguridad pública, por otra parte, deberán retener las armas de fuego que se encuentren en el domicilio. Asimismo, se ordenará al generador de violencia a hacer entrega de los documentos de identidad que pertenecen a la solicitante y su hijo. Desde el momento en que la solicitante se reincorpore al domicilio tendrá el uso y goce de los bienes muebles que ahí se encuentren, en tanto dure la vigencia de las órdenes de protección.

- **Auxilio policiaco de reacción inmediata.** Deberá girarse oficio a la Secretaría de Seguridad Pública a efecto de que provean lo necesario para estar en condiciones de responder de forma inmediata al auxilio solicitado. Como mínimo, deberán asignar elementos con el fin de que den rondines frecuentes al domicilio de la solicitante, ubicado en Calle ***** número ***** , en la Colonia *****. Los rondines tendrán dos objetivos: 1) cerciorarse de que la solicitante y su hijo no sean molestados ni agredidos por ***** y 2) encontrarse en condiciones de responder con celeridad algún llamado de auxilio por parte de la solicitante.
- **Servicios reeducativos.** El generador de violencia ***** deberá acudir a cualquier institución pública que lleve a cabo servicios de capacitación en temas de género. Deberá cumplir con los requisitos que le sean solicitados en dicha capacitación para estar en condiciones de exhibir ante esta autoridad la constancia de participación en un plazo de 60 días, contados a partir de que sea notificado de la presente determinación judicial.

Para la ejecución de las órdenes civiles se ordena lo siguiente:

- **Suspensión temporal del régimen de visitas, posesión exclusiva del inmueble, prohibición de enajenar, dar en prenda o hipotecar bienes.** Estas órdenes de protección se encontrarán vigentes a partir de que esta determinación sea notificada al generador de violencia y hasta en tanto continúe la vigencia de las ordenes de protección.
- **Obligación alimenticia.** El pago de la cantidad que aquí se ha decretado será requerida al generador de violencia en el acto de la diligencia. En caso de no realizarlo, se le exhortará a que señale bienes suficientes de su propiedad para garantizar la pensión decretada, mismos que se depositarán conforme a derecho.

2. Seguimiento

Gírese oficio a la Secretaría de Seguridad Pública a efecto de que tengan conocimiento de las órdenes de protección decretadas para los efectos siguientes:

- Provean lo necesario para prestar el auxilio requerido y el cumplimiento de las medidas y órdenes decretadas.
- Asignen elementos a su mando con el fin de que se sirvan a dar rondines frecuentes al domicilio de la solicitante, ubicado en Calle ***** número ***** , en la Colonia ***** . Esto tendrá el objetivo de cerciorarse de que la solicitante y su menor hijo no sean molestados ni agredidos por *****.
- Tomen las medidas necesarias para efecto de que pueda atenderse inmediatamente un llamado de auxilio de la solicitante.
- Remitan a este juzgado una constancia del cumplimiento dado de las órdenes de protección, así como de los rondines.
- Den aviso inmediato a este juzgado de cualquier violación a las órdenes de protección.
- Den aviso inmediato de cualquier auxilio policial derivado de estas órdenes de protección.

Finalmente, se hace del conocimiento a dicha autoridad que en caso de negarse a prestar la cooperación indicada necesaria para el cumplimiento de la presente determinación, se procederá a dar vista al Ministerio Público para los efectos a que se contrae el artículo 974 del Código Penal.

X. Modificación de las órdenes de protección

Las órdenes otorgadas podrán ser modificadas para el caso de que surjan circunstancias o hechos que evidencien falsedad en lo declarado, o bien, revelen que las mismas se oponen alguna resolución judicial previa.

Ejercicio final 2

Redacta una orden de protección.
Lee con atención la siguiente solicitud de orden de protección y contesta las preguntas:



JULIANA GARCÍA GAMBOA
SOLICITUD DE ORDEN DE PROTECCIÓN

C. JUEZ FAMILIAR EN TURNO JUZGADO SÉPTIMO DE DISTRITO EN EL ESTADO DE BUENAVENTURA

Acudo a este juzgado por mi propio derecho, señalando como domicilio para recibir cualquier comunicación la Calle 1534, número 9, del Municipio de Irrigación de esta Ciudad.

Con fundamento en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, así como la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del estado, comparezco ante usted para exponer lo siguiente:

- El martes 13 de septiembre de este año tuve una discusión con el padre de mis hijas, situación que es reiterada. Ese día el señor Esteban Gutiérrez se dirigió a mi en forma violenta. Ya me ha golpeado en ocasiones anteriores y es habitual que me insulte enfrente de nuestras hijas cuando me equivoco o no hago lo que él quiere. El martes 13 de septiembre bajo amenazas se llevó a la fuerza a mis hijas Ana y Paulina.

- Como esta situación es reiterada yo ya había pedido ayuda a la policía anteriormente. El 2 de agosto solicité auxilio a la policía y asignaron patrullas para vigilar nuestra casa en caso de que el ciudadano Esteban Gutiérrez me agrediera a mí o a mis hijas. El 7 de septiembre recibí un oficio en el que se me informó que, con fundamento en el Reglamento del Código de Administración Pública de Buenaventura, y debido a la declaratoria de emergencia con motivo de la pandemia de COVID-19 en el estado, ya no se podría continuar con el servicio de custodia. Esto se debe a que todas las unidades de la policía deben estar disponibles para atender cuestiones relativas a la pandemia.
- Desde el día en que se las llevó no me ha permitido tener contacto con ellas hasta hace un día que las llevó a casa de mi mamá, pues ahí me encuentro desde el martes 13 de septiembre. Mis hijas se encontraban en estado de descuido, no habían comido bien y una de ellas se sentía mal y el ciudadano Esteban Gutiérrez no me permite llevarla al doctor. Cuando le pedí que me dejara a las niñas el ciudadano Esteban Gutiérrez reaccionó violentamente y además de negarse se llevó mi celular, mi coche, las laptops que teníamos (con la cuál yo trabajo) y algunas cosas de mis hijas.
- Temo por mi seguridad y la de mis hijas pues una de ellas padece de asma y otras afecciones y el ciudadano Esteban Gutiérrez no tiene conocimiento de los medicamentos que toma mi hija. Por ejemplo, el día de hoy me llamó para informarme que mi hija no podía respirar pero que él resolvería el problema. Además, me amenazó diciéndome que si me acercaba a nuestra casa se iba a llevar a nuestras hijas a la provincia de Guayacán, en donde está su familia.



Guía para dictar órdenes de protección

Claves para una protección eficaz
desde los Poderes Judiciales