

Comentario a la orden de protección. Hablemos de protección, porque nos están matando

*Fátima Gamboa Estrella
Ana Lucía Díaz Azcúnaga*

Las órdenes de protección se crearon hace 14 años como una herramienta para proteger a las mujeres y las niñas de la violencia en México. Pero si miramos los datos de violencia, nos queda claro que algo no está funcionando. En 2021 se reportaron, cada día, en promedio, seis víctimas de violencia de género, nueve víctimas de violación y 16 víctimas de abuso sexual.

A través de estas líneas se repiensa la regulación de las órdenes de protección en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) vigente, a fin de mejorar su accesibilidad y evitar que la violencia de la que son víctimas muchas mujeres y niñas mexicanas siga escalando.

Desde la sociedad civil se ha presentado una propuesta de reforma para que el marco legal de las órdenes de protección contenga un estándar de protección que sea idóneo y conforme a las necesidades particulares de las diversas mujeres y niñas. Se trata, simplemente, de garantizar que el derecho de acceso a una vida libre de violencia desde un enfoque intercultural e interseccional, así como el principio de autonomía progresiva de las niñas, sean una realidad.

I. SIETE DE CADA 10 MUJERES

En México existe un contexto generalizado de violencia en contra de las mujeres y niñas. Para atender y prevenir esta situación

necesitamos recursos sencillos, ágiles e integrales que garanticen la protección y el acceso a la justicia a toda la diversidad de mujeres que viven en el territorio mexicano.

Hoy por hoy, el acceso a una vida libre de violencia es prácticamente un privilegio para la gran mayoría de mujeres y niñas en México. *Casi siete de cada 10 mujeres han sido víctimas de violencia, por lo menos una vez en su vida.*¹

En los últimos años, los asesinatos de las mujeres aumentaron dramáticamente. La tasa de feminicidios (víctimas por cada 100 mil mujeres) casi se triplicó. Pasó de dos en 2007 a 5.9 en 2019. Este aumento puso a México a la cabeza en la lista de países más letales del mundo para las mujeres. En 2021 se reportaron, cada día, en promedio, seis víctimas de violencia de género, nueve víctimas de violación y 16 víctimas de abuso sexual. Estos datos son solo la punta del iceberg, pues, en México, solo uno de cada 10 delitos se denuncia.²

La pandemia del COVID-19 evidenció —nuevamente— que la casa tampoco es un lugar seguro para las mujeres. De acuerdo con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), tras un mes de cuarentena, se alcanzó un pico histórico en delitos de violencia familiar, que siguió en aumento durante 2021, con 23.7% más denuncias este semestre.³ Si comparamos los datos de enero-junio 2020 con los de enero-junio 2021: la violencia de género aumento 17% (de 1 800 a 2 107 casos), el delito de violación 32.6% (7 885 a 10 458) y los abusos sexuales 11% (de 2 595 víctimas a 2 894).⁴

¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Encuesta nacional sobre la dinámica de las relaciones en los hogares (ENDIREH)*, México, INEGI, 2016, www.inegi.org.mx

² El Índice de Estado de derecho en México 2020-2021 constata que la cifra negra de delitos (los que no se denuncian o para los cuales no se inició una carpeta de investigación) alcanzó el 92.4% a nivel nacional.

³ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Información sobre violencia contra las mujeres. Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 911*, 30 de junio de 2021, https://drive.google.com/file/d/1VRwhF9yFw3RjQc_FYpluRrLcraUXIFEs/view

⁴ *Idem.*

II. ¿QUÉ SON LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN?

Las órdenes de protección son mecanismos urgentes de protección que se aplican en función del interés superior de la víctima y tienen como objetivo primordial garantizar una esfera de protección integral. Se crearon especialmente para proteger a mujeres y niñas de la violencia de género. La naturaleza de este mecanismo *es originariamente preventiva*, en la medida en que son mecanismos efectivos para proteger a las mujeres y niñas de las distintas formas en las que se manifiesta la violencia.

Las órdenes de protección *son el resultado de la lucha feminista*. Se encuentran reguladas en la LGAMVLV y en leyes estatales. Pero, a pesar de tener más de 14 años de vigencia, todavía son desconocidas por las autoridades encargadas de implementarlas o se confunden con otros mecanismos jurídicos cuyas lógicas son más procesales, complejas, lentas, y cuyo fin principal no es proteger a las mujeres de la violencia de género.

Por eso, es urgente repensar la regulación de las órdenes de protección en la LGAMVLV vigente. Si no garantizamos el acceso a este mecanismo, no podremos evitar que la violencia de la que son víctimas muchas mujeres y niñas en el territorio mexicano escale hasta sus niveles más graves, como el feminicidio.

III. UNA MIRADA A LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN EN MÉXICO

Viendo las cifras de violencia y feminicidio que registra México, podríamos casi asegurar que ninguna de las herramientas jurídicas y políticas contra la violencia de género está funcionando realmente. Queremos profundizar en esto y saber por qué específicamente las órdenes de protección no están funcionando. El aumento generalizado de las violencias contra las mujeres requiere con urgencia el fortalecimiento de las órdenes de protección desde un enfoque no penal y sí preventivo.

- A. *Tenemos una mirada punitiva sobre la violencia*. En la práctica institucional, la protección frente a la violencia con-

tra las mujeres forma parte del derecho penal. Y este es el primer obstáculo para la efectividad. ¿Qué significa esto? Que, en la mayoría de los casos, no se obtiene protección sin pasar por un proceso de denuncia penal o por un proceso judicial. Pero las denuncias no ponen a salvo a las mujeres.

La mayoría de las leyes de acceso a una vida libre de violencia actúan sobre el delito de violencia contra las mujeres, pero esto no puede garantizar ni la prevención ni la protección. Si la ley actúa cuando existe un delito sancionable de violencia (para eso tiene que consumarse la agresión o la intención), no estamos protegiendo y, además, están quedando fuera otras violencias contra las mujeres que son estructurales. No se debe esperar a que las agresiones se produzcan o se constituyan como delitos, porque puede ser demasiado tarde.

Para entender esto, hay que tener claro que la violencia que se produce sistemáticamente contra las mujeres no siempre constituye un delito según nuestro sistema de justicia y, en muchos casos, se trata de violencias íntimas que son mucho más difíciles de evidenciar, procesar y atender. Por ejemplo, a menudo, las víctimas quieren que la agresión cese, pero no quieren poner una denuncia que implique una sanción a su pareja o a un familiar cercano.

Esta desvinculación del proceso penal y de procesos judiciales es particularmente importante en el caso de la violencia de género, porque sabemos que la mayoría de las mujeres víctimas de violencia no denuncian y, aunque buscan protección, no quieren someterse a un proceso judicial. El 78.6% de las mujeres que han sufrido violencia física y/o sexual por parte de su pareja actual o última no solicitaron apoyo a instituciones ni presentaron una denuncia.⁵

Por tanto, urge, en primer lugar, pensar la protección como un derecho humano: esto requiere entender las necesidades de justicia de las mujeres como un todo integral, responder a los múltiples factores y contextos del cómo se presentan las violen-

⁵ INEGI, *op. cit.*

cias en sus vidas y, en función de ello, diseñar e implementar políticas y mecanismos jurídicos que las pongan a salvo, conjuntando esfuerzos interinstitucionales y multisectoriales. Pensar en mecanismos que no pasen por el derecho penal y los procesos que ello implica.

Es urgente transitar hacia una política realmente preventiva de las violencias de género, fundada en la voz, percepción y vivencias de la diversidad de mujeres. Queremos —¡necesitamos!— que todas las autoridades tengan obligaciones de debida diligencia, protección y justicia en el ámbito de sus competencias y geografías. No se está hablando de investigación de delitos; se está hablando de algo mucho más básico: reaccionar con eficacia para que la protección a las mujeres y las niñas llegue a tiempo. El deber de protección y debida diligencia es una responsabilidad del Estado en general, no únicamente del Ministerio Público.

B. *No hay datos de calidad para hacer seguimiento a las órdenes de protección.* Para poder monitorear y evaluar la eficacia de una política pública o servicio, es necesario levantar datos de calidad. Esto es básico. Sin embargo, para el caso de las órdenes de protección, a más de 14 años de estar operando, no hay acceso a información útil para poder evaluar su funcionamiento.

La mayoría de las leyes de acceso a la información obligan a registrar las órdenes de protección en el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM), que es un registro cuantitativo sobre el número de órdenes de protección. No obstante, el BANAVIM no contiene información para saber quién dictó las órdenes de protección, cuándo, qué tipo de orden se dictó, si funcionaron, si se prorrogaron, cuántas se negaron y las razones; para quién y bajo qué circunstancias, es decir, no se ofrece un perfil sociocultural de la persona que se pretende proteger. Toda esa información podría ayudar a determinar si se están cubriendo las necesidades específicas de cada mujer en situación de peligro (estatus migratorio, edad, condición étnica, situación familiar con personas a cargo, con diversidad funcional, etcétera).

Hasta el momento, las órdenes de protección no se han publicado en los sitios web, aunque deberían considerarse como una obligación de transparencia proactiva (es decir, esa información que no es obligatoria, pero que, dado el contexto, es útil y necesaria para la sociedad). Es importante saber si la estrategia del poder judicial para combatir la violencia contra las mujeres es eficaz o no y por qué.

IV. OTROS OBSTÁCULOS LEGISLATIVOS PARA LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN

EQUIS Justicia para las Mujeres realizó un análisis de las 32 legislaciones de acceso a una vida libre de violencia en México, con el que se evidencia un profundo vacío en cuanto a la protección y prevención de la violencia.⁶ En general, la legislación contra la violencia hacia las mujeres en el país sigue manteniendo un enfoque punitivo y eso dificulta que sea realmente eficaz a la hora de prevenir o atender los casos de violencia. Además, dicho estudio arrojó información sobre algunos obstáculos legislativos:

- A. Los *plazos que tienen las autoridades* para dictar una orden de protección no están homologados en todas las entidades federativas. Esto implica que, dependiendo el estado, las órdenes de protección pueden proteger mayor o menor tiempo.
- B. La *vigencia de las órdenes de protección* en las leyes de acceso locales no es igual en todos los estados. En algunos lugares se permite un máximo de protección de 72 horas, en otros 30 días y en otros 60 días. Lo ideal, de acuerdo con los estándares internacionales de protección, es que esta se mantenga mientras exista un riesgo o peligro. Por otro lado,
- C. La mayoría de las leyes *son ambiguas al establecer quién o quiénes* son las autoridades que tienen competencia para dictar las órdenes de protección. En algunos casos se otorga este poder a la fiscalía y en menor medida a las y

⁶ EQUIS Justicia para las mujeres, *Reporte de hallazgos sobre las órdenes de protección*, México (en prensa).

los jueces, por lo que se ralentizan los procesos al pasarlo por el derecho penal.

V. NORMALIZACIÓN DE LA VIOLENCIA Y RIESGOS INVISIBILIZADOS

Diversos diagnósticos realizados en varios poderes judiciales del país evidenciaron otro gran obstáculo para el funcionamiento de las órdenes de protección: la normalización de la violencia en el imaginario colectivo de las y los profesionales de la justicia invisibiliza el riesgo de las mujeres.⁷

Más del 69% de las sentencias analizadas no analizaron el riesgo y, por tanto, no consideraron necesario emitir una orden de protección, a pesar de que se trataba de situaciones de violencia. Por un lado, en muchos casos, las juezas y jueces no conocen en profundidad la LGAMVLV y no tienen claridad sobre cuándo, cómo y por qué es necesaria una orden de protección. Desconocen también el parámetro de control de regularidad constitucional bajo el cual tienen que interpretar el derecho, conforme a los derechos humanos.

A más de 10 años de la reforma constitucional en materia de derechos humanos seguimos teniendo juezas y jueces de “código” y no de derechos humanos. Cuando se trata de violencia contra las mujeres, identidad de género o preferencia sexual, hay normas especializadas para combatir la violencia y la desigualdad, mismas que contienen obligaciones reforzadas y que requieren de una mayor diligencia de la persona que juzga. Si las personas que juzgan se basan únicamente en sus códigos locales para impartir justicia, corren el riesgo de no considerar los derechos humanos de las personas involucradas al momento de resolver un caso.

Según el informe *(Des)Protección judicial*, realizado por EQUIS Justicia para las Mujeres en 2020,⁸ 13 de los 32 poderes

⁷ EQUIS Justicia para las mujeres *et al.*, *No es justicia. Análisis de sentencias y resoluciones judiciales del país. Reporte de hallazgos del primer ejercicio de auditoría judicial ciudadana*, México, *noesjusticia.pdf* (equis.org.mx)

⁸ EQUIS Justicia para las mujeres, *(Des)Protección judicial en tiempos de COVID-19*, México, 2020, p. 13, https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2020/03/DESProteccion_Informe.pdf

judiciales del país suspendieron sus servicios por la pandemia de COVID-19, sin tomar en consideración medidas para garantizar la emisión de órdenes de protección. Y, hasta la fecha, el mecanismo de protección y prevención de la violencia sigue en desuso. Según datos del BANAVIM, hasta agosto de 2021, 25% de los estados del país registraron menos de una orden de protección por cada 100 casos de violencia.⁹

La Red por la Ciudadanización de la Justicia señaló que el 69% de las sentencias analizadas no dictaron órdenes de protección, a pesar de que en el asunto se advertían actos de violencia. Esto genera que las autoridades jurisdiccionales incumplan con su deber de protección.¹⁰

Ahora bien, por los datos del BANAVIM, hasta agosto del 2021, se sabe que el 25% de las entidades federativas dicta una orden de protección por cada 100 casos de violencia. En el Estado de México, uno de los estados con peores cifras de violencia, con 102 551 mujeres víctimas, se dictaron únicamente 46 órdenes de protección.¹¹

VI. ¿POR QUÉ NO SE ESTÁ UTILIZANDO ESTA HERRAMIENTA PARA PROTEGER A LAS MUJERES?

Para saber más, se preguntó a jueces y juezas cuáles son las razones por las que niegan las órdenes de protección. Aunque sea difícil de creer, aún en el siglo XXI, los prejuicios y estereotipos que existen sobre las mujeres que denuncian violencias o solicitan algún tipo de protección estatal se convierten en “razones” para no emitir una orden de protección. Los resultados de esta encuesta se resumen en el siguiente cuadro.

⁹ Banco Nacional de Datos en Información Sobre Casos de Violencia Contra las Mujeres (BANAVIM), Total de casos registrados a nivel nacional, 3 de agosto de 2021, https://banavim.segob.gob.mx/Banavim/Informacion_Publica/Informacion_Publica.aspx

¹⁰ EQUIS Justicia contra las Mujeres *et al.*, *No es justicia...*, *cit.*

¹¹ *Ibidem*, p.19.

CUADRO 1. Razones por las que las juezas y jueces niegan las órdenes de protección

<i>Prejuicios</i>	Estereotipo de mujer vengativa/ventajosa que busca perjudicar a la contraparte en el juicio u obtener alguna ventaja dentro del proceso argumentando vivir violencia.
	Prejuicio sobre la palabra de la mujer: deslegitimar el relato de la víctima. Consideran que el relato no es de confianza, que no hay la certeza del riesgo inminente de daño a la víctima, ni riesgo. Dado que no se otorga credibilidad al testimonio de la víctima, no se considera que está en peligro.
	Prejuicio de mujer loca o alterada. El estado psicológico alterado de la persona que las solicita genera desconfianza.
<i>Conflictos de interés</i>	Porque una orden de protección podría afectar los derechos del presunto agresor al decretar la medida y se puede entender como discriminación a los hombres.
	Porque consideran que si las víctimas no las piden no hay que dictarlas, no consideran necesario hacer valoración del riesgo.
<i>Confusión sobre las órdenes de protección</i>	Estiman que los procesos y requisitos deben ser rígidos para emitir la orden. La deniegan cuando consideran que la petición del Ministerio Público no se encuentra fundamentada, que es una invasión de funciones al Ministerio Público o porque ya fue dictada por alguna autoridad. También porque faltan elementos para acreditar el temor fundado y se ha excedido el término para solicitarlo.
<i>Dificultades de implementación real</i>	No dictan órdenes de protección porque consideran que en la práctica no existen condiciones mínimas para hacerlas efectivas, ni instituciones a las que se les pueda canalizar para su seguimiento.

FUENTE: elaboración propia con información de EQUIS Justicia para las Mujeres, A.C., a partir de talleres participativos y consultas con jueces y juezas sobre órdenes de protección

VII. QUEREMOS QUE LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN PROTEJAN

Hoy por hoy, como herramienta, las órdenes de protección se usan poco y mal. Esta herramienta jurídica es a menudo ineficaz y está siendo usada de manera incorrecta. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y numerosas organizaciones de la sociedad civil han evidenciado que estos mecanismos van en desuso.¹²

Justamente por su propia naturaleza preventiva, las órdenes de protección precisan:

- A. Que las autoridades actúen con debida diligencia ante la existencia de un posible riesgo de vivir violencia. No deben esperar a que existan hechos consumados o que comprometan la vida e integridad de las mujeres para otorgarlas.
- B. Garantizar *la protección como un derecho humano*. Es obligación del Estado responder a la violencia estructural y sistemática que viven las mujeres. Para conseguir una orden de protección no debería ser necesario obligarlas a iniciar una denuncia o condicionar su otorgamiento a un proceso judicial, administrativo o de cualquier tipo. Con base en esto, lo urgente es desvincular el acceso a las órdenes de protección del inicio de un proceso penal o judicial. No todas las mujeres víctimas de violencia que buscan protección están dispuestas a someterse a un proceso judicial. Se debe ofrecer a las mujeres la posibilidad de solicitar protección de una manera rápida, ágil y sencilla.

VIII. CRITERIOS MÍNIMOS PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN

Si bien es cierto que la eficacia de una orden de protección solo puede valorarse según cada caso, existen algunos *criterios norma-*

¹² Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe del panorama nacional de las órdenes de protección*, 2018, <https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/OPDMVLV.pdf>; Católicas por el Derecho a Decidir, *Informe de órdenes de protección*, 2014, <https://catolicasmexico.org/ns/wp-content/uploads/2014/10/informeordenesdeproteccion.pdf>

tivos mínimos que contribuyen a que las órdenes de protección tengan la capacidad de frenar la violencia que viven las mujeres y niñas:

- A. *Recordar que el objetivo y la lógica de las órdenes de protección es mitigar la violencia de género.* Este mecanismo está dirigido a proteger a las mujeres y niñas. Son una acción afirmativa para prevenir, mitigar y erradicar la violencia contra las mujeres de manera ágil y focalizada.¹³
- B. *Presumirse la buena fe.* Las autoridades deben presumir la buena fe de las víctimas y creer en su dicho. No deben revictimizar ni culpabilizar.¹⁴
- C. *Ser complementarias o autónomas.* Su otorgamiento no debe condicionarse a que se presente una denuncia o una demanda. Pueden dictarse como única medida o de forma complementaria a otros mecanismos de protección,¹⁵ ya que pueden dictarse en cualquier momento procesal en que se advierta una situación de riesgo o de violencia.¹⁶
- D. *Atender a las necesidades de la víctima y ser proporcionales al riesgo.* Es fundamental que exista correspondencia entre el tipo de órdenes que se dictan y la situación de

¹³ Las órdenes de protección deben atender al carácter invisible y grave de la violencia, por ser precursora de otros tipos de violencia y por el impacto en el proyecto de vida de las mujeres y niñas víctimas. Véase el dictamen del Comité CEDAW relativo a la Comunicación núm. 2/2003, Sra. A.T. contra Hungría, de 26 de enero de 2005.

¹⁴ Véase el art. 5 de la Ley General de Víctimas, que señala que las autoridades presumirán la buena fe de las víctimas y que los servidores públicos que intervengan con motivo del ejercicio de derechos de las víctimas no deberán criminalizarla o responsabilizarla por su situación específica

¹⁵ Aunque el Código Penal remite a la aplicación de órdenes de protección en sus arts. 405 y 406, en la práctica, los jueces aplican las medidas de protección del art. 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

¹⁶ LGAMVLV, art. 30. Corresponde a las autoridades jurisdiccionales competentes valorar las órdenes y la determinación de medidas similares en sus resoluciones o sentencias. Lo anterior con motivo de los juicios o procesos que, en materia civil, familiar o penal, se estén ventilando en los tribunales competentes.

vulnerabilidad en el que se encuentra la víctima;¹⁷ es decir, que exista una relación de coherencia entre el tipo de orden de protección y el grado de riesgo.¹⁸

E. *Ser oportunas e inmediatas*. Al ser de urgente aplicación, deben ser otorgadas e implementadas de manera inmediata.¹⁹

¹⁷ El art. 28 de la LGAMVLV señala que las autoridades otorgarán las órdenes de protección en función del riesgo o peligro existente y la seguridad de la víctima. En cambio, al regular las medidas de protección, el art. 436 del Código Civil para el Estado de Oaxaca no hace referencia a la relación entre el riesgo y la aplicación de la medida.

¹⁸ Como referencia, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) construyó una serie de indicadores a partir del caso *Osman vs. Reino Unido* (test de Osman), mediante los cuales evalúa hasta qué punto un Estado está o no obligado a establecer medidas concretas de protección individual para prevenir el riesgo de atentados contra la vida. Este parámetro es aplicado también cuando deba dilucidarse el cumplimiento de los Estados ante la protección de las mujeres víctimas de violencia de género. La valoración, en cada caso, dependerá, por tanto, de los siguientes elementos:

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

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

C. *Expectativas razonables de haber podido evitar el riesgo*: para ello deberá tenerse en cuenta no solo la competencia de las autoridades para tomar las medidas eficaces de protección, sino también sus posibilidades para evitar ese peligro (caso *Kontrová vs. Eslovaquia*). Es más, incluso cuando no se pueda concluir con certeza que los hechos habrían sido diferentes de haber adoptado tales medidas se podrá exigir responsabilidad al Estado. Asimismo, el TEDH considera que, ante derechos fundamentales, como es el derecho a la vida, será suficiente para el demandante mostrar que las autoridades no hicieron todo lo que razonablemente se puede esperar de ellas para evitar un riesgo de muerte real e inmediato del que tenían o debían haber tenido conocimiento. Véanse los casos: *Osman vs. Reino Unido*, sentencia de 28 de octubre de 1998, y *Kontrová vs. Eslovaquia*, sentencia de 31 de mayo 2007, núm. 7510/04, HUDOC - European Court of Human Rights (coe.int)

¹⁹ El art. 24 de la LGAMVLV señala que las órdenes de protección son de urgente aplicación.

- F. *Ser accesibles.* El procedimiento debe ser sencillo, para facilitar a las víctimas la obtención de protección inmediata.²⁰ Por ello, la solicitud podría realizarse por comparecencia verbal o por escrito, sin que exista la necesidad de cumplir con algún otro trámite o requisito que retarde la actuación judicial o implique un esfuerzo desmedido o innecesario que incluso la ponga en riesgo.
- G. *Proporcionar una protección integral.* Una de las grandes ventajas de las órdenes de protección es que tienen el potencial de generar una esfera de protección que contemple medidas de distinta naturaleza: de emergencia, preventivas o civiles.
- H. *Incluir la perspectiva de género al analizar los hechos y el contexto.* Cuando una mujer afirma ser víctima de violencia, el sistema de justicia debe garantizar su derecho a la vida e integridad.²¹ El análisis de los hechos debe poner especial atención en: los antecedentes de violencia; el relato de la mujer y la situación particular en la que se encuentra; la valoración de los hechos, sin estereotipos de género, y escuchar las necesidades de las mujeres y corroborar la idoneidad de las órdenes dictadas.
- I. *Hacer énfasis en el riesgo posible.* El posible riesgo o peligro de sufrir violencia y la seguridad de las mujeres y niñas debe ser la preocupación medular al dictar una orden de protección. No debe ser necesario probar que la vida de las mujeres esté comprometida, o que la violencia sea ex-

²⁰ El art. 4 de la Convención de Belém do Pará, en su inciso g), señala que las mujeres tienen derecho a un recurso sencillo y rápido, que las ampare contra actos que violen sus derechos.

²¹ Véase la tesis de jurisprudencia de rubro: ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. Tesis de jurisprudencia 1a./J. 22/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, lib. 29, t. II, abril de 2016, p. 836. Registro digital: 2011430. Esta jurisprudencia señala que uno de los aspectos clave recae en analizar los hechos sin que exista algún prejuicio o estereotipo de género para valorar la situación de la víctima.

trema, pues es precisamente esta situación lo que las órdenes intentan prevenir.²²

- J. *Para otorgar las órdenes bastará la palabra de las mujeres.* No es necesario contar con elementos probatorios (pruebas periciales o copias de carpeta de investigación).
- K. *Fijar plazos inmediatos para dictar las órdenes de protección.* Se deben dictar las órdenes de protección preventivas y de emergencia de manera inmediata dentro de las ocho horas siguientes al conocimiento de los hechos.²³
- L. *Mantener la vigencia de las órdenes de protección hasta que el riesgo cese.* Esto —que parece muy obvio— a menudo no se tiene en cuenta. Para ser eficaces, normalmente deberán ampliarse o prorrogarse siempre que la situación de riesgo persista y la víctima así lo solicite. El 26 julio 2012, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW) señaló, en sus recomendaciones a México, que deben adoptarse las medidas necesarias para mantener la duración de las órdenes hasta que la víctima deje de estar en riesgo.²⁴
- M. *Contar con mecanismos para hacer cumplir las órdenes de protección.* Existen medios de apremio establecidos en los códigos de sus respectivas materias que pueden garantizar el cumplimiento de las órdenes. Una vez que estos sean agotados, pueden darse dos situaciones: la primera, si el incumplimiento es por parte de la persona agresora,

²² En el proceso penal, por ejemplo, si el juez de control advierte en la audiencia de ratificación de medidas de protección que existe un riesgo latente, podría aplicar el último párrafo del art. 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales y dictar, con base en ello, órdenes de protección que complementen a la medida de protección.

²³ Artículo 25. Las órdenes de protección que consagra la presente Ley son personalísimas e intransferibles y podrán ser: [...] Las órdenes de protección de emergencia y preventivas deberán expedirse dentro de las 8 horas siguientes al conocimiento de los hechos que las generan y dejaran de surtir efectos una vez que la autoridad competente determine que el riesgo o peligro de la víctima ha disminuido o desaparecido.

²⁴ Comité CEDAW, Observaciones finales a México, CEDAW/C/MEX/CO/7-8, 9 a 27 de julio de 2012, p. 6.

puede dar vista al Ministerio Público por la posible comisión del delito de incumplimiento a un mandato judicial —siempre que la orden de protección haya sido dictada por un juez o jueza—. La segunda, si el incumplimiento es por parte de una persona servidora pública, puede dar vista al Ministerio Público por el delito de abuso de autoridad.

IX. ADECUADO ANÁLISIS DEL CONTEXTO PARA GARANTIZAR LA PERTINENCIA Y EFICACIA

La valoración de riesgo debe indicar el tipo de orden que se debe dictar, pero no solo eso: la orden debe tener en cuenta el contexto en el que se dicta y, así, garantizar que responde a las necesidades de las personas que necesitan protección:

- A. *Contar con el consentimiento de la receptora de la orden, salvo que la situación sea urgente y la mujer esté en imposibilidad de solicitarla y/o ratificarla.* Aunque en casos urgentes —y de acuerdo con el contexto en el que suceden los hechos— algún familiar, vecino(a) o persona cercana puede solicitar las órdenes de protección y estas deben dictarse de oficio, es importante obtener la ratificación de la beneficiaria. Esto es importante, ya que existen casos en los que la intervención de las autoridades puede llegar a detonar conductas violentas y colocar a la mujer en una posición vulnerable. Para evitar esta situación, es importante que la beneficiaria ratifique la orden y pueda tomar las precauciones correspondientes.
- B. *Incluir la prevención de la violencia y reeducación del agresor.*²⁵ Por ejemplo, la Ley de Acceso para el Estado de Oa-

²⁵ Véase la tesis de rubro: ESTEREOTIPOS SOBRE ROLES SEXUALES. CUANDO SE ADVIERTA QUE UNA DE LAS PARTES LOS REPRODUCE Y, CON ELLO, GENERA ALGÚN TIPO DE VIOLENCIA EN CONTRA DE LA OTRA, EL ÓRGANO JURISDICCIONAL DEBE CANALIZARLA A LAS INSTITUCIONES CORRESPONDIENTES, A EFECTO DE QUE RECIBA LAS MEDIDAS REEDUCATIVAS PARA ERRADICAR AQUELLOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ). Tesis aislada VII.2o.C.193 C (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, lib.

xaca contempla, como parte de las órdenes de protección preventivas, la figura de los centros de reeducación para hombres con conductas violentas.²⁶ Esta figura se inserta dentro del mandato de la Convención de Belém do Pará de modificar patrones socioculturales que legitiman la discriminación y la violencia contra las mujeres.²⁷

- C. *Dar seguimiento a la ejecución y cumplimiento para evaluar el riesgo real.* Se podría solicitar a las instituciones de seguridad y justicia que ejecuten y den seguimiento a través de reportes, informes, etc. Esto facilitaría la labor de evaluar si persiste el riesgo antes de que las órdenes concluyan.
- D. *Dar órdenes claras, con lenguaje accesible y sencillo.* Es importante comunicar a la víctima, con un lenguaje comprensible y sencillo, qué son las órdenes de protección, sus alcances, sus limitaciones, su temporalidad y las personas que realizarán el seguimiento. En el caso de mujeres o niñas indígenas, migrantes y/o sujetas a protección internacional, o mujeres con discapacidad, es importante que la información sea proporcionada en su idioma o lengua.
- E. *Incluir la perspectiva intercultural.* Hay una serie de recomendaciones para que las órdenes de protección sean culturalmente pertinentes y, por ende, eficaces para proteger a las mujeres y niñas indígenas:

66, t. III, mayo de 2019, p. 2479. Registro digital: 2019861.

²⁶ El art. 27, frac. VII, de la Ley de Acceso de Oaxaca señala que dentro de las órdenes de protección preventivas puede dictarse un servicio de reeducación para el agresor.

²⁷ Convención de Belém do Pará, art. 8. Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para:

[...]

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

CUADRO 2. *Perspectiva intercultural en las órdenes de protección*

<i>Autoadscripción</i>	Es fundamental reconocer la pertenencia de la mujer a un pueblo o comunidad indígena a partir de su lugar de origen, el idioma que habla, o la familia a la que pertenece, considerando en todo momento que <i>el criterio de autoadscripción es la base fundamental para definir la identidad de una mujer</i> . 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. ²⁸
<i>El derecho a traducción e interpretación</i>	Considerar el idioma indígena que hable la mujer o su nivel de castellanización. Debe garantizarse el acceso a la traducción siempre que sea necesario. ²⁹
<i>Diálogo plurilingüe.</i>	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. 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 en determinados contextos.
<i>El contexto sociocultural.</i>	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. ³⁰

²⁸ 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, https://www.scjn.gob.mx/registro/sites/default/files/page/2020-02/protocolo_indigenas.pdf

²⁹ Tesis de rubro: PERSONAS, PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EXIGENCIAS PARA EL ACCESO A LA JUSTICIA PENAL DESDE UNA PERSPECTIVA INTERCULTURAL. Tesis aislada 1a. CCCI/2018 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, lib. 61, t. I, diciembre de 2018, p. 368. Registro digital: 2018750

³⁰ *Idem*. El juzgador debe determinar si las prácticas indígenas no contravienen a la integridad de la mujer y no son justificables dentro del marco multicultural.

<i>Las distinciones objetivas.</i>	Deben identificarse condiciones de marginación o exclusión social que requieran adecuaciones o medidas diferenciadas para garantizar el acceso a la justicia. Algunos ejemplos podrían ser la condición económica, la presencia de brechas digitales, el acceso material a instituciones de justicia o asistencia social, o el acceso a la información sobre sus derechos, etcétera. ³¹
<i>El territorio.</i>	En el dictado de las órdenes de protección debe priorizarse que la mujer continúe en el territorio indígena donde vive. El territorio constituye la base fundamental para asegurar otros derechos: a una vida digna, alimentación, agua, salud, honor, tránsito y cultura.
<i>Los prejuicios y estereotipos.</i>	Evitar actuar con base en prejuicios y estereotipos paternalistas o de superioridad étnica o racial, al asumir, por ejemplo, que la situación de violencia que vive una mujer indígena es ocasionada por su pertenencia a una cultura indígena.

FUENTE: elaboración propia, EQUIS Justicia para las Mujeres, A.C., a partir de las herramientas legislativas vigentes sobre interculturalidad.

X. PROPUESTA DE REFORMA³²

Celebramos los avances hacia el fortalecimiento y accesibilidad de las órdenes de protección realizados a raíz de la reforma a la LGAMVLV, publicada el 18 de marzo de 2021. En esta última reforma se amplió la temporalidad de las órdenes de protección por un periodo de hasta 60 días (prorrogable por 30 días más o por el tiempo que dure la investigación, o prolongarse hasta que cese la situación de riesgo para la víctima);³³ se reconoció expresamente el derecho de acceso a la información sobre las

³¹ También incluidas en el *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*, op. cit., p. 33.

³² Véase Propuesta ciudadana feminista de reforma, *Propuesta-LGA.pdf* (equis.org.mx)

³³ LGAMVLV, art. 28.

órdenes de protección de las mujeres y niñas que las soliciten,³⁴ y se estableció la obligación de monitorear el cumplimiento de las órdenes a través de la colaboración interinstitucional.³⁵

Pero la reflexión en torno a las órdenes de protección aún no ha concluido. Es por ello que se presenta una propuesta de reforma a la LGAMVLV que recoge los aprendizajes derivados de la experiencia de trabajar con autoridades y mujeres y niñas en situación de violencia durante años.

El objetivo general de esta propuesta de reforma es que el marco legal de las órdenes de protección contenga un estándar de protección idóneo, conforme a las necesidades particulares de las diversas mujeres y niñas que habitan en territorio mexicano. Se trata de garantizar de manera real el derecho de acceso a una vida libre de violencia, el acceso a la justicia y a la información desde un enfoque intercultural, y el principio de autonomía progresiva de las niñas, así como replantear a las órdenes de protección como un derecho humano autónomo.

La propuesta de reforma pone el foco en proteger a las mujeres y niñas de la violencia sistemática y estructural que existe, que es la esencia de las órdenes de protección, y en incorporar el estándar del posible riesgo como clave para detonar una orden de protección.

En resumen, la propuesta de reforma presentada por las organizaciones de la sociedad civil busca:

- A. Exponer la necesidad de que las órdenes de protección se regulen y apliquen bajo un *enfoque interseccional*, que permita observar de manera diferenciada cómo la violencia de género atraviesa a las mujeres y niñas que pertenecen a grupos sociales históricamente discriminados: mujeres y niñas indígenas y afromexicanas, con discapacidad, migrantes y pertenecientes a la comunidad LGBT+.
- B. Cambiar la narrativa de las órdenes de protección a través de su *desvinculación con el ámbito penal, civil o familiar*.

³⁴ *Ibidem*, art. 31.

³⁵ *Ibidem*, art. 34.

Las órdenes de protección sirven para la protección de los derechos humanos de las mujeres, por lo cual no deberían estar sujetas a la presentación de una denuncia, querrela o demanda.

- C. Incorporar el *estándar del posible riesgo*. Para dictar una orden de protección basta con que existan indicios de que la mujer o niña podría encontrarse en peligro. No es necesario que la vida de las mujeres esté comprometida, pues es precisamente esta situación lo que las órdenes de protección intentan prevenir. En la valoración del riesgo, las autoridades tendrán la obligación de verificar si existe algún tipo de violencia, aun cuando las partes no lo soliciten.
- D. Incorporar la figura de las *órdenes de protección definitivas*, que responden a aquellos casos en los que la violencia se ha manifestado por un periodo prolongado de tiempo y, por tanto, las mujeres o niñas requieren protección a largo plazo.
- E. Reconocer que las órdenes de protección *pueden utilizarse de forma complementaria* a otros mecanismos de protección judicial, en materia penal, civil, administrativa o familiar.
- F. *Favorecer la accesibilidad* de las órdenes de protección. Para ello, se busca facultar a las juezas y jueces calificados y de paz municipales, así como a las autoridades de los pueblos o comunidades indígenas, para emitir órdenes de protección, por tratarse de las autoridades más cercanas a las mujeres.
- G. Que se *otorguen de oficio o a petición de parte*, por las autoridades administrativas, el Ministerio Público o los órganos jurisdiccionales, en el momento en que tengan conocimiento del hecho de violencia o el posible riesgo o peligro en el que se encuentra una mujer o niña. En todo momento debe evitarse el contacto entre la víctima (incluidas las víctimas indirectas) y la persona agresora.

Finalmente, cabe concluir que se trata simplemente de garantizar que el derecho de acceso a una vida libre de violencia, el

acceso a la justicia desde un enfoque intercultural e interseccional y el principio de autonomía progresiva de las niñas sean una realidad.

Por eso, proponemos replantear las órdenes de protección como un derecho humano autónomo.

FUENTES DE CONSULTA

Documentos

Banco Nacional de Datos en Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM), Total de casos registrados a nivel nacional, 3 de agosto de 2021, https://banavim.segob.gob.mx/Banavim/Informacion_Publica/Informacion_Publica.aspx

Católicas por el Derecho a Decidir, “Informe de órdenes de protección”, 2014, <https://catolicasmexico.org/ns/wp-content/uploads/2014/10/informeordenesdeproteccion.pdf>

Comisión Nacional de Derechos Humanos, “Informe del panorama nacional de las órdenes de protección”, 2018, <https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/OPDMVLV.pdf>

EQUIS Justicia para las Mujeres, *(Des)Protección judicial en tiempos de COVID-19*, 2020, https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2020/03/DESProteccion_Informe.pdf

EQUIS Justicia para las mujeres *et al.*, *No es justicia. Análisis de sentencias y resoluciones judiciales del país. Reporte de hallazgos del primer ejercicio de auditoría judicial ciudadana*, México, [noesjusticia.pdf \(equis.org.mx\)](https://equis.org.mx)

INEGI, *Encuesta nacional sobre la dinámica de las relaciones en los hogares (ENDIREH)*, México, INEGI, 2016, www.inegi.org.mx

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Información sobre violencia contra las mujeres. Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 911*, 30 de junio de 2021, www.gob.mx

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*, https://www.scjn.gob.mx/registro/sites/default/files/page/2020-02/protocolo_indigenas.pdf

World Justice Project, Índice de Estado de derecho en México 2020-2021, México, <https://wordljusticeproject.mx>

Leyes

Código Civil para el Estado de Oaxaca

Código Nacional de Procedimientos Penales

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer

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

Ley General de Víctimas

Casos

TEDH, *Caso Osman vs. Reino Unido*, sentencia de 28 de octubre de 1998.

TEDH, *Caso Kontrová vs. Eslovaquia*, sentencia de 31 de mayo de 2007, núm. 7510/04.

Tesis del Poder Judicial Federal

Acceso a la justicia en condiciones de igualdad. Elementos para juzgar con perspectiva de género. Tesis de jurisprudencia 1a./J. 22/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, lib. 29, t. II, abril de 2016, p. 836. Registro digital: 2011430.

Estereotipos sobre roles sexuales. Cuando se advierta que una de las partes los reproduce y, con ello, genera algún tipo de vio-

COMENTARIO

A LA ORDEN DE PROTECCIÓN.

HABLEMOS DE PROTECCIÓN, PORQUE NOS ESTÁN MATANDO

lencia en contra de la otra, el órgano jurisdiccional debe canalizarla a las instituciones correspondientes, a efecto de que reciba las medidas reeducativas para erradicar aquellos (legislación del estado de Veracruz). Tesis aislada VII.2o.C.193 C (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, lib. 66, t. III, mayo de 2019, p. 2479. Registro digital: 2019861.

Personas, pueblos y comunidades indígenas. Exigencias para el acceso a la justicia penal desde una perspectiva intercultural. Tesis aislada 1a. CCCI/2018 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, lib. 61, t. I, diciembre de 2018, p. 368. Registro digital: 2018750

Otros documentos

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

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

Propuesta ciudadana feminista de reforma, <https://equis.org.mx>