

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como parte de la observancia de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres, realiza el monitoreo legislativo y, a partir de éste, se elaboran reportes sobre cómo se encuentran regulados los derechos de las mujeres.

Los reportes de monitoreo legislativo tienen como objetivo dar a conocer el panorama de los pendientes legislativos en materia de igualdad, no discriminación y no violencia contra las mujeres para contribuir al cumplimiento de la Política Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres. (Art. 6 y 22 de la LCNDH, y 48 de la LGIMH).

Como uno de los temas que se monitorea por parte de la CNDH, es la regulación en torno a las órdenes de protección en la LAMVLV federal y las leyes correspondientes de las entidades federativas.

### Sobre las órdenes de protección<sup>1</sup>

La violencia contra las mujeres trastoca la cotidianidad de la vida de las mujeres, e incluso en su expresión extrema comprende el asesinato, vulnerando los derechos humanos y ocasionando perjuicios a las familias y personas cercanas a la víctima, y en consecuencia a la sociedad, configurándose contextos complejos de violencia feminicida.

En el marco del cumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano, una de las acciones fundamentales que debe de llevar a cabo la Federación y las entidades federativas es el otorgamiento de órdenes de protección, para preservar la integridad de las víctimas tanto directas como indirectas. Las órdenes de protección son un mecanismo legal diseñado para proteger a la víctima de cualquier tipo de violencia, sobre todo para evitar que la violencia escale, ya que puede culminar en la muerte violenta de mujeres.

Es decir, frente a las situaciones de riesgo para la vida e integridad de las mujeres y niñas, el Estado debe asegurar que su estructura responda efectivamente y en forma coordinada para hacer cumplir los términos de la orden de protección, las cuales tienen como objetivo conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida e integridad de las mujeres.

Actualmente, diversos instrumentos normativos prevén las órdenes de protección, entre ellos destaca la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y sus homólogos en las entidades federativas, así como en códigos civiles, familiares, y en el Código Nacional de Procedimientos Penales, entre otras.

Las órdenes de protección se definen en el artículo 27 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia como: “actos de protección y de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima y son fundamentalmente precautorias y cautelares. Deberán

<sup>1</sup> Este reporte se desprende del estudio de la CNDH denominado *Las órdenes de protección y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, panorama nacional 2018*, disponible en: <https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/OPDMVLV.pdf>

otorgarse por la autoridad competente, inmediatamente que conozcan de hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres”<sup>2</sup>. A nivel federal tres tipos de órdenes de protección: las de emergencia, las preventivas y las de naturaleza civil.

Del mismo modo, cada vez son más las entidades federativas que cuentan con protocolos para que las instituciones emitan las órdenes de protección y lleven a cabo el seguimiento que en su caso corresponda. Sin embargo, con base en el diagnóstico realizado por la CNDH en 2018<sup>3</sup>, se identifica con preocupación el vacío que actualmente existe para clarificar el proceso de solicitud, admisibilidad y ejecución de las órdenes de protección, así como de su seguimiento y debido registro para proteger y garantizar los derechos de las víctimas. En otras palabras, si advirtió que:

- La regulación de las órdenes de protección es diversa en cada entidad federativa.
- En algunos casos, no se indica con claridad quiénes son los actores intervinientes en la solicitud, admisión de la solicitud y emisión de las órdenes de protección.
- Existen discrepancias en cuanto al proceso para emitir las órdenes de protección, en algunos casos sí se puntualiza que se debe realizar un análisis del riesgo, o se cuenta con reglamentación específica. En otros, la regulación tiende a ser más general.
- Los tipos de órdenes de protección varían y los pasos a seguir son diferenciados según el tipo de que se trate.

Aunado a las dificultades en la regulación de las órdenes de protección, se encuentra la falta de difusión sobre qué son y por qué son un recurso para que las mujeres que viven violencia puedan, en el caso más extremo, conservar su vida.

Actualmente si bien todas las entidades federativas tienen ley de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, dos entidades no cuentan con su respectivo reglamento: Chiapas y San Luis Potosí. Esto por sí mismo representa un vacío en la legislación que requiere ser atendido por las legisladoras y legisladores de estas entidades federativas.

Aunado a lo anterior, esta Comisión Nacional llevó a cabo un estudio sobre las posibles rutas para que las mujeres en situación de violencia puedan acceder a las órdenes de protección en todo el país<sup>4</sup>. A partir de la identificación de categorías específicas que permitieran trazar una ruta para el acceso a las órdenes de protección, se hizo la revisión de las leyes y reglamentos de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia de todas las entidades federativas, así como la LGAMVLV. Las categorías que se definieron para trazar la ruta de acceso a las órdenes de protección se organizaron en seis rubros de análisis que permiten ubicar los momentos y los actores que intervienen en la solicitud, emisión, ejecución, seguimiento y posible prórroga de las órdenes de

<sup>2</sup> Consúltense el artículo 27 de la LGAMVLV, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgamvly/LGAMVLV\\_orig\\_01feb07.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgamvly/LGAMVLV_orig_01feb07.pdf)

<sup>3</sup> CNDH, Las órdenes de protección y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia (Panorama 2018), 2018, México, disponible en: <https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/OPDMVLV.pdf>

<sup>4</sup> CNDH, “Rutas para que las mujeres accedan a las órdenes de protección”, 2020, disponible en: <https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/Rutas-Proteccion.pdf>

protección. Como producto de la revisión de la legislación en materia de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, se advirtieron cinco tipos de ruta para las víctimas según los tipos de órdenes de protección que prevén, rutas que pueden ser consultadas en: “Rutas para que las mujeres accedan a las órdenes de protección”, 2020.

### ¿Cuál es la situación actual de la regulación de las órdenes de protección?

Con fecha de corte de 23 de septiembre de 2020, la regulación en torno a las órdenes de protección es la siguiente manera:

**Tabla resumen de la regulación en torno a las rutas posibles para las órdenes de protección**

3

Tipo de ruta	Entidades federativas y la federación	
<b>Ruta tipo 1. Ruta posible para las órdenes de protección de emergencia, preventivas y civiles</b>	1. Federal	12. Michoacán
	2. Aguascalientes	13. Morelos
	3. Baja California	14. Nayarit
	4. Baja California Sur	15. Nuevo León
	5. Chiapas	16. Oaxaca
	6. Coahuila	17. Querétaro
	7. Estado de México	18. Quintana Roo
	8. Guanajuato	19. Sinaloa
	9. Guerrero	20. Tabasco
	10. Hidalgo	21. Tamaulipas
	11. Jalisco	22. Zacatecas
<b>Ruta tipo 2. Ruta posible para las órdenes de protección de emergencia y preventivas</b>	1. Sonora	
	2. Veracruz	
<b>Ruta tipo 3. Ruta posible para las órdenes de protección de emergencia, civil, preventivas y electorales.</b>	1. Durango	
	2. San Luis Potosí	
	3. Puebla <sup>5</sup>	
<b>Ruta tipo 4. Rutas diversas.</b>	1. Colima. El Reglamento dispone que las órdenes de protección para todos los tipos de violencia se otorgarán en los términos de la Ley para la Prevención y Atención a la Violencia Intrafamiliar del Estado.	
	2. Ciudad de México, prevé órdenes de protección preventivas, de naturaleza civil y en materia penal.	
	3. Tlaxcala, prevé órdenes de protección de emergencia, preventivas, civiles y judiciales.	
	4. Yucatán, prevé órdenes de protección de emergencia y cautelares.	
<b>Ruta tipo 5. Información insuficiente para trazar una ruta para las víctimas</b>	1. Campeche, en este caso, la ley de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia remite a las medidas del Código Penal, y su reglamento remite a la LGAMVLV y al CNPP.	
	2. Chihuahua, no proporciona información sobre las órdenes de protección, ni en su ley de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, ni en su reglamento.	

Fuente: CNDH, fecha de corte: 23 de septiembre de 2020.<sup>6</sup>

La regulación en torno a las órdenes de protección en cada entidad federativa se advierte de la siguiente manera:

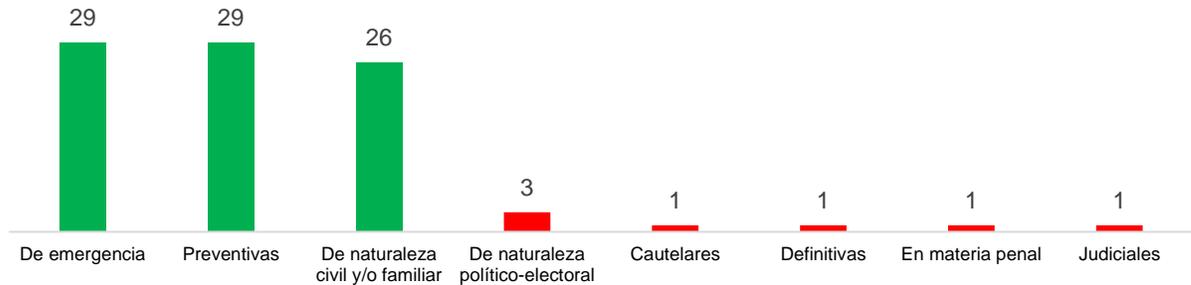
<sup>5</sup> Regula las órdenes de protección en materia electoral como cautelares y de reparación integral en materia electoral y se especifica que se regirán por lo establecido en la normatividad de la materia.

<sup>6</sup> CNDH, “Rutas para que las mujeres accedan a las órdenes de protección”, 2020, disponible en: <https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/Rutas-Proteccion.pdf>



## EL PANORAMA LEGISLATIVO EN TORNO A LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN, APUNTES PARA LA ARMONIZACIÓN

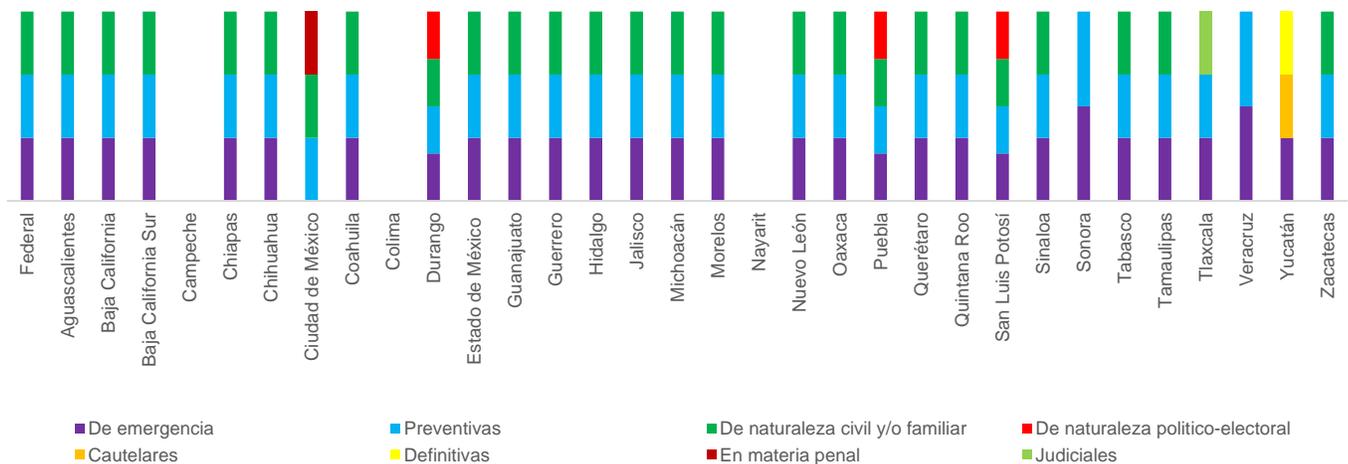
### Regulación de los tipos de órdenes de protección en las entidades federativas



4

Fuente: CNDH, fecha de corte: 23 de septiembre de 2020.

### Regulación de los tipos de órdenes de protección por entidad federativa en sus leyes de acceso a las mujeres a una vida libre de violencia<sup>7</sup>



Fuente: CNDH, fecha de corte: 23 de septiembre de 2020.<sup>8</sup>

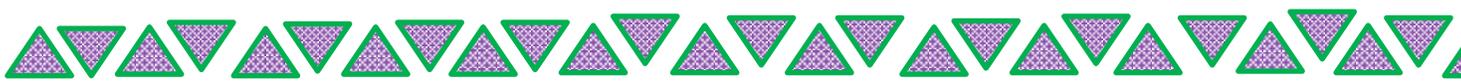
<sup>7</sup> Esta gráfica refleja únicamente la regulación de los tipos de órdenes de protección en la LAMVLV, no en el reglamento correspondiente, por esa razón, en **Nayarit** figura como si no estuvieran reguladas las órdenes de protección, aunque en el análisis de la ruta sí se considera lo que señala su reglamento.

En el caso de **Chihuahua**, la reforma sobre los tipos de órdenes de protección fue posterior a la publicación del estudio, sin embargo, en esta gráfica se considera que dichos tipos ya están previstos, aunque es importante señalar que la regulación de la entidad no permite trazar una ruta completa para el acceso a las órdenes de protección.

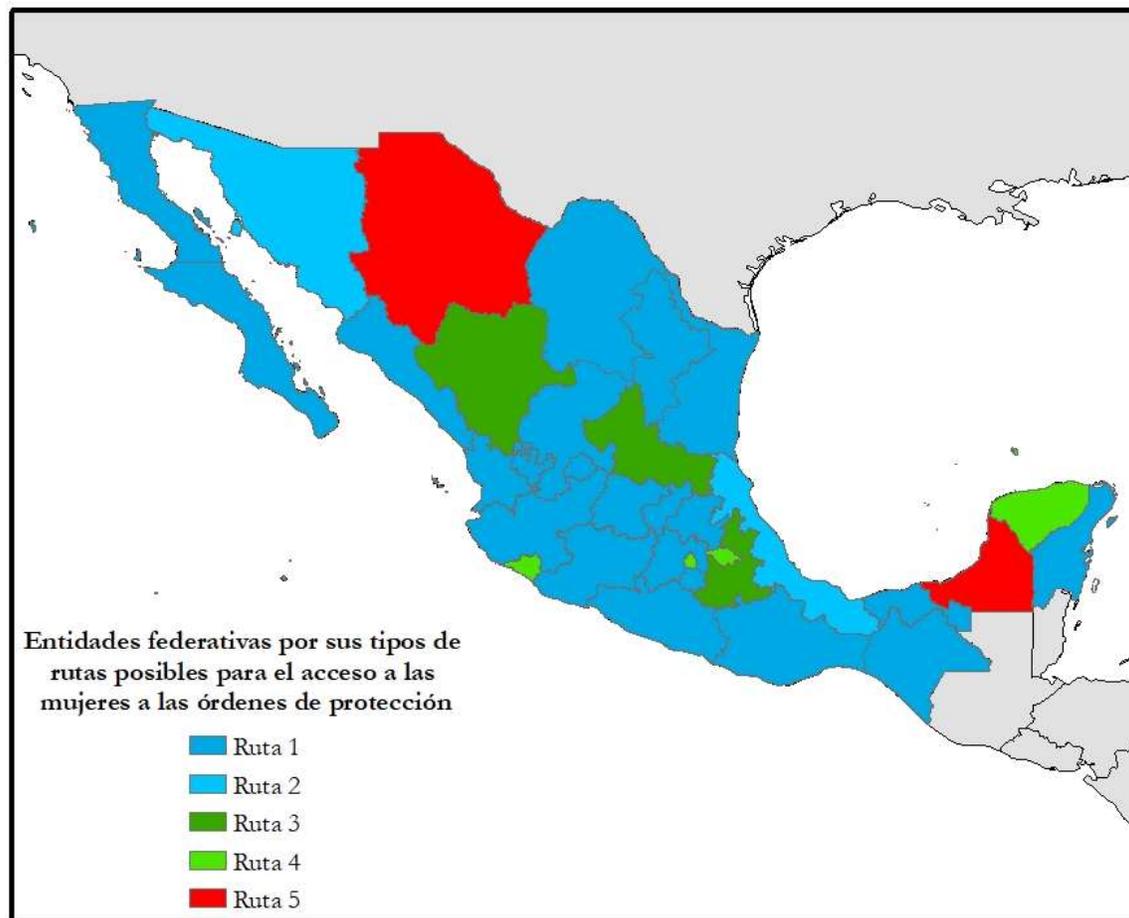
<sup>8</sup> En el caso de Campeche, se establece el concepto de las órdenes de protección, y se señala que serán otorgadas en los términos que para tal efecto dispone la legislación Penal del Estado.

En el caso de Colima, para el otorgamiento de las órdenes de protección se remite a la Ley para la Prevención y Atención a la Violencia Intrafamiliar del Estado, por esta razón se considera que en su ley en específico no prevé tipos específicos en el gráfico.

En el caso de Nayarit, Remite a las órdenes de protección emergentes y preventivas de la Ley General; y al Código de Procedimientos Civiles del estado. Las órdenes de protección emergentes, preventivas y de naturaleza civil están previstas en el Reglamento



### Entidades federativas por sus tipos de rutas posibles para el acceso a las mujeres a las órdenes de protección



Fuente: CNDH, fecha de corte: 23 de septiembre de 2020.

## Principales consideraciones en torno a la regulación de las órdenes de protección

El contenido actual del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos implica que los derechos reconocidos en la Ley Fundamental deben complementarse con los que se contengan en los tratados internacionales, conjunto normativo que forma el llamado "bloque de constitucionalidad". Forman parte del bloque de constitucionalidad la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Convención de Belém do Pará), entre otros tratados.

El Estado Mexicano, está obligado a adoptar todas las medidas adecuadas para eliminar la desigualdad, la discriminación y erradicar cualquier forma de violencia contra las mujeres y niñas y a garantizarles una vida libre de violencia. Por ello, una adecuada armonización legislativa de los principios y derechos consagrados en los tratados internacionales sobre derechos humanos de las mujeres es crucial para proteger y garantizarles el pleno ejercicio de sus derechos humanos.

Sin embargo, lo anterior, requiere de la incorporación sistémica de un nuevo paradigma político jurídico, cuya finalidad es el pleno y eficaz reconocimiento y protección de la persona humana, particularmente de las mujeres, en todo el orden jurídico mexicano<sup>9</sup>. En tal sentido, las reformas y adaptaciones para armonizar los derechos humanos de las mujeres y eliminar toda forma de discriminación y violencia, deben de proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de la universalidad, la interdependencia, la indivisibilidad y la progresividad. Así, para garantizar su universalidad debe de hacerse una interpretación evolutiva de los instrumentos acorde a los tiempos y condiciones de vida actuales.<sup>10</sup> Además, debe de considerarse que todos los derechos son interdependientes e indivisibles y, como tal, debe "darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales"<sup>11</sup>. Finalmente, es necesario atender "la continuidad en la garantía, reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos y prohibir el retroceso en esta materia"<sup>12</sup>.

Para brindar ayuda eficaz a las mujeres contra todo tipo de violencia, en 1992, el Comité de la CEDAW recomendó a los Estados adoptar medidas jurídicas y de otra índole, entre ellas las medidas de protección incluyendo los refugios. La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia prevé la emisión de órdenes de protección para hacer frente a la violencia

<sup>9</sup> Documento de trabajo del Centro Latinoamericano para la Paz, la Cooperación y el Desarrollo, S. C., en Otro Tiempo México, A. C., disponible en <https://www.otrotiempomexicoac.org/observatorio>, en: Corte Ríos, A., *Guía para la Armonización Normativa*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019, p. 77.

<sup>10</sup> SCJN, Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIX, abril de 2013, p. 2254. *Principios de Universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos*, disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2003/2003350.pdf>, en: Corte Ríos, A., *Guía para la Armonización Normativa*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019, p. 61.

<sup>11</sup> Corte Ríos, A., *Guía para la Armonización Normativa*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019, 62.

<sup>12</sup> *Ídem*.

contra las mujeres, las cuales se definen en el artículo 27 como: “actos de protección y de urgente aplicación en función del interés superior de la Víctima y son fundamentalmente precautorias y cautelares. Deberán otorgarse por la autoridad competente, inmediatamente que conozcan de hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres”.

Las órdenes de protección comprenden un procedimiento amplio y complejo que requiere de una mirada integral y del fortalecimiento en su diseño, ejecución y evaluación, en miras a que se vuelva en una herramienta útil con la que las mujeres puedan contar en situaciones de violencia que comprometan su integridad y, en el caso más extremo, su vida. De acuerdo con la diseminación de la ruta a seguir para las mujeres víctimas de violencia, se advierte que si bien en 25 entidades federativas es posible distinguir información sobre cada una de las fases (quién puede solicitarlas, a quién se pueden solicitar, cuánto duran y cómo se implementa, cuáles son los criterios para cada tipo de orden de protección, cuáles son las restricciones, y otros elementos complementarios al procedimiento), es importante señalar las tareas pendientes, a la luz del posicionamiento y difusión amplio que requieren las órdenes de protección en un contexto de violencia contra las mujeres tan complejo, donde casi 11 mujeres son asesinadas a diario. Sobre la difusión de las órdenes de protección. De acuerdo con lo observado en el documento, se precisa fortalecer y ampliar la difusión sobre las órdenes de protección como un procedimiento que puede ser útil ante la violencia contra las mujeres que se puede vivir en el ámbito familiar.

La CNDH insta a las autoridades correspondientes que se prevean tipos de órdenes de protección en la LAMVLV, ya que su ausencia constituye una seria limitante para que las mujeres que viven una situación de violencia puedan acceder a la protección del Estado.

\*\*\*

### Bibliografía:

Centro Latinoamericano para la Paz, la Cooperación y el Desarrollo, S. C., en Otro Tiempo México, A. C., disponible en <https://www.otrotiempomexicoac.org/observatorio>, en: Corte Ríos, A., *Guía para la Armonización Normativa*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019, 77 (fecha de consulta: 23 de septiembre de 2020).

Corte Ríos, A., *Guía para la Armonización Normativa*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019, 62 (fecha de consulta: 23 de septiembre de 2020).

CDNH, *Las órdenes de protección y el derechos de las mujeres a una vida libre de violencia (Panorama 2018)*, 2018, México, disponible en: <https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/OPDMVLV.pdf>

CNDH, *Rutas para que las mujeres accedan a las órdenes de protección*, 2020, disponible en: <https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/Rutas-Proteccion.pdf>

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

## EL PANORAMA LEGISLATIVO EN TORNO A LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN, APUNTES PARA LA ARMONIZACIÓN

SCJN, Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIX, abril de 2013, p. 2254. *Principios de Universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos*, disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2003/2003350.pdf>, en: Corte Ríos, A., *Guía para la Armonización Normativa*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019, 61. (fecha de consulta: 23 de septiembre de 2020).

El monitoreo se basa en la revisión de la legislación Federal y de las 32 entidades federativas, consultadas en la página de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponibles en: <https://www.scjn.gob.mx/> (fecha de consulta: 23 de septiembre de 2020).

