

De la **Senadora Nancy de la Sierra Arámburo**, del Grupo Plural de la LXV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 58 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del pleno de esta Comisión Permanente, la siguiente proposición con **punto de acuerdo por el que se exhorta a los Gobiernos, Congresos, Fiscalías y Jueces estatales a realizar diversas acciones en materia de órdenes de protección para las mujeres y niñas víctimas de violencia**, con base en las siguientes:

CONSIDERACIONES

Luz Raquel Padilla fue asesinada el pasado sábado 16 de julio, después de que un grupo de cinco personas la rociaron con un líquido flamable y le prendieron fuego en un parque cerca de casa, ubicada en Zapopan, Jalisco. Ella tenía 35 años y era la cuidadora de su hijo con autismo, de tan solo 11 años.

Padilla había presentado una denuncia previa ante una comisaría, debido a problemas de convivencia con sus vecinos que la amenazaban con matarla porque no toleraban los ruidos que hacía su hijo durante momentos de crisis. El 17 de mayo de este año, la denunciante publicó fotos en sus redes sociales donde se muestran las pintas amenazantes de su vecino. “Te voy a quemar viva” era una de las amenazas más graves escritas en la pared de su hogar. El mismo día, Luz Raquel también reportó haber sido atacada por el mismo hombre con cloro industrial. Además de estas agresiones, ella había advertido que su agresor usaba un perro para mantenerla lejos, así como insultaba a su hijo por encontrarse en el espectro autista.

El feminicidio de Luz Raquel Padilla ha causado indignación a lo largo y ancho del país porque este delito es demasiado recurrente en México, porque es cruel e injustificado, pero también porque **expone una larga lista de vacíos y carencias en nuestra política de cuidados, el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y derechos de las personas con discapacidad.**

Padilla había solicitado ser integrada al programa “Pulso de Vida”, el cual brinda un instrumento que cuenta con sistema de localización y botón de pánico que mandará la señal de ayuda de la ciudadana hacia el C5 Zapopan para que, en caso de emergencia, acuda la patrulla más cercana a ella y grabará audio al momento de ser activado.¹ Sin embargo, el Ayuntamiento de Zapopan le negó esta medida de protección, argumentando que “las amenazas que recibía por parte de ‘terceros’ no eran causa suficiente para ser beneficiaria”.

¹Gobierno de Zapopan. *Presenta Zapopan dispositivo “pulso de vida” para mujeres que obtengan órdenes de protección.* 26 de noviembre de 2018. <https://www.zapopan.gob.mx/presenta-zapopan-dispositivo-pulso-de-vida-para-mujeres-que-obtengan-ordenes-de-proteccion/>

El caso de Luz Raquel es uno feminicidio en el que hay pocos culpables, pero muchos responsables por este delito. La comisaría, la Fiscalía Estatal y el Ayuntamiento de Zapopan tienen la facultad y, en este caso, tuvieron la oportunidad de emitir órdenes de protección que pudieron haber salvado la vida de la víctima.

No pasa desapercibido que las autoridades de Jalisco señalaron que la víctima gozaba de medidas de protección vigentes como rondines de vigilancia y una orden de restricción contra su agresor, mientras las instituciones locales indicaron que éstas habían expirado. Vigentes o no, las órdenes de protección fueron evidentemente insuficientes para cumplir su objetivo: detener la violencia y prevenir que esta escale.²

Este no es un caso aislado. Hace un par de meses, Cecilia Monzón fue víctima de feminicidio en condiciones similares en el estado de Puebla, tras haber solicitado medidas de protección reiteradamente, sin recibir respuesta. Como Luz y Cecilia, miles de mujeres han sido asesinadas en espera de la protección del Estado que nunca llegó. Esto no se debe a una “mala suerte” o a hechos que están fuera de control de las autoridades. Por el contrario, es consecuencia de omisiones concretas como la falta de información, especialización, protocolos y recursos destinados a las órdenes de protección que deberían salvar a las mujeres y niñas que se encuentran en situación de violencia.

Existe un amplio repertorio de informes, guías, recomendaciones y legislación disponible para que las autoridades conozcan: cuáles y cuantos recursos destinar a estas medidas, bajo cuáles criterios y principios se deben otorgar, quiénes las deben otorgar y dar seguimiento, y cómo pueden coordinarse entre instituciones para su efectivo otorgamiento y seguimiento.

Si bien las órdenes de protección son reconocidas como un derecho en la **Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV)** desde el 2007, estas también constituyen un derecho de fuente convencional que protege a las mujeres de todos los tipos de violencia, incluso si no son presuntamente constitutivos de un delito. Estos incluyen la violencia psicológica, física, patrimonial, económica y sexual, por mencionar algunos.

En este sentido, la Ley y el derecho internacional enlistan los criterios mínimos con los que deben cumplir estas medidas³:

- Deben **tener por objetivo mitigar y detener la violencia de género**, previendo el impacto diferenciado que las mujeres y niñas viven en su contexto histórico, estructural y sistemático.

² Equis: Justicia para las mujeres. *Guía para dictar órdenes de protección. Claves para una protección eficaz desde los poderes judiciales*. Marzo 2022. p. 50.

³ *Ibidem*, p. 53.

- Al evaluar el otorgamiento de las órdenes de protección, **las autoridades deben presumir la buena fe de las víctimas y creer en su dicho**. No deben revictimizarlas ni responsabilizarlas por sufrir una situación de violencia.
- Las autoridades competentes para emitir estas órdenes—jueces y ministerios públicos—**deben realizar un análisis de riesgo para dictar cuáles órdenes se deben emitir**. Esta es la etapa medular del proceso dictado de las órdenes de protección porque se trata de preguntar: ¿Cuáles son las órdenes de protección que una beneficiaria necesita en esta circunstancia particular?
- **El dicho de las mujeres basta para otorgar las órdenes**. No es necesario que las personas juzgadas cuenten con elementos probatorios como pruebas periciales, carpetas de de investigación, testimoniales, etc. Esto es fundamental porque las órdenes de protección no operan bajo la lógica, los objetivos los estándares probatorios del derecho penal.
- **Las órdenes de protección pueden ser complementarias o autónomas**. No deben condicionarse a la presentación de una denuncia o demanda.
- **Las órdenes de protección deben ser accesibles para todas las mujeres y niñas**, incluyendo a aquellas que pertenecen a poblaciones indígenas o cuentan con alguna discapacidad.
- Estas órdenes **deben ser inmediatas, ya que, por definición, son de “urgente aplicación”**. Deben dictarse atendiendo a plazos mínimos. Este es el plazo establecido para las órdenes de protección de carácter de emergencia y preventivo en Aguas-calientes, 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.
- **No se debe condicionar el acceso a estas órdenes**, ya que implicaría un peligro para la seguridad y la vida de las mujeres y niñas en situación de riesgo.
- **Se debe contar con el consentimiento de la receptora de la orden**, a menos que se trate de un caso urgente.
- **Se debe dar seguimiento a las órdenes de protección emitidas**, ya que de otro modo no habrá garantía de que estas cumplan su objetivo.

- **Se debe sancionar el incumplimiento de las autoridades que no ejecutan estas medidas y de las o los ciudadanos que no las respetan.**

Estos son solo algunos criterios que las y los fiscales y jueces deben observar al momento de recibir solicitudes de órdenes de protección, así como al otorgarlas y darles seguimiento. **Se reconoce que no hay una fórmula o una forma correcta de realizar un análisis de riesgo. Sin embargo, resulta especialmente útil para las autoridades emisoras 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 de órdenes de protección.**⁴

La experiencia de la sociedad civil ha destacado que hay 3 elementos que contribuyen a realizar ese análisis de 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.⁵ Estos pueden ser articulados en lineamientos o protocolos que guíen a las autoridades al momento de enfrentar una solicitud de órdenes de protección.

En este sentido, el **artículo 34 Quinquies de la LGAMVLV establece que “las autoridades competentes deberán establecer los lineamientos básicos para la implementación de las órdenes de protección en coordinación con las instancias responsables de atenderlas e implementarlas”**. Estos lineamientos resultan imprescindibles para que dichas autoridades cuenten con directrices claras para emitir las órdenes de protección correspondientes.

Al respecto, el documento “Rutas para que las mujeres accedan a las órdenes de protección” de la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, destacó que **solo 16 entidades federativas tienen su respectivo protocolo disponible para consulta pública**. Los protocolos para la emisión de órdenes de protección han sido una acción solicitada a través de los procedimientos de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres a las autoridades competentes, no obstante, sólo la mitad de las entidades tienen en páginas electrónicas oficiales disponible dicho documento:

⁴ *Ibidem*, p. 70.

⁵ *Ídem*.

Tabla 6. Disponibilidad de protocolos para la emisión de órdenes de protección

#	Entidad federativa	Fecha de publicación del protocolo (dd/mm/aaaa)	Portal electrónico de la Fiscalía o Procuraduría	Diario o gaceta oficial
1	Campeche	19/12/17	No	No
2	Chiapas	06/08/13	Sí	Sí
3	Colima	05/09/15	No	Sí
4	Hidalgo	27/11/19	No	Sí
5	Jalisco	28/10/17	No	Sí
6	Morelos	18/11/15	Sí	Sí
7	Nayarit	24/12/18	Sí	Sí
8	Oaxaca	09/04/20	Sí	Sí
9	Puebla	2019	Sí	Sí
10	Querétaro	08/12/17	Sí	Sí
11	Quintana Roo	31/03/17	No	Sí
12	Sinaloa	2018 (sin especificar fecha exacta)	No	No
13	Tlaxcala	20/12/17	No	Sí
14	Veracruz	02/11/18	No	Sí
15	Yucatán	29/06/18	No	Sí
16	Zacatecas	02/12/17	No	Sí

Fuente: CNDH, fecha de consulta: del 11 al 25 de mayo de 2020.

Cabe destacar que esta proposición se modificaron los datos relativos a Puebla, ya que emitió un protocolo actualizado en la materia en 2019. Asimismo, es importante señalar que, **en marzo de 2021, se publicó una reforma a la LGAMVLV en materia de órdenes de protección para fortalecer estos mecanismos. Si bien los transitorios de dicha reforma no obligan a los Congresos estatales a adecuar sus legislaciones locales a la misma, sería pertinente que realizaran dichas adecuaciones** para garantizar mayor seguridad jurídica a las mujeres, niñas y autoridades de sus entidades federativas, así como para cumplir con estándares de protección más altos para este sector de la población. Lo anterior, advirtiendo que la falta de adecuación de la legislación local no es impedimento para que las autoridades estatales y locales emitan las órdenes de protección previstas en la LGAMVLV.

Por otro lado, **es necesario que las entidades federativas que no cuentan con un protocolo para la emisión de órdenes de protección en favor de las mujeres y niñas en situaciones de violencia, emitan uno cuanto antes** para evitar que la violencia de género escale en sus respectivas localidades, salvar la vida e integridad de las mujeres y niñas, así como para cumplir con su obligación legal y convencional de ofrecer medidas de protección para las mujeres que sufren violencia.

No se puede dejar de lado que una investigación realizada por activistas de la Equis Justicia para las Mujeres, sobre 8 entidades: Nuevo León, Jalisco, Estado de México, Puebla, Veracruz, Ciudad de México, Yucatán y Guanajuato, reveló que la mayoría de las Secretarías de Seguridad Pública reportan que no hay policías destinados para el cumplimiento de estas órdenes. Precisaron que se usan los elementos que están de turno. **Ninguno de los estados reportó con precisión la totalidad de medidas de protección emitidas, y solo algunas indicaron cuántos**

policías se destinaron para la ejecución de estas medidas. En otras palabras, “nadie sabe cuanto dinero se destina finalmente para implementar órdenes o si lo hay.”⁶

De lo anterior, se colige la imperiosa necesidad de que las entidades federativas emitan su protocolo en materia de órdenes de protección, o en su caso, actualizarlo. Al mismo tiempo se deben destinar mayores recursos para la efectividad de estos mecanismos, así como se debe transparentar el uso de los mismos. De otra manera, no se podrá identificar con claridad los aspectos presupuestales que deben corregirse para crear mecanismos que permitan el acceso, otorgamiento y seguimiento de órdenes de protección oportunas y eficaces.

Por último, es relevante señalar que la situación de Luz Raquel fue de mayor vulnerabilidad al ser cuidadora de Bruno, su hijo con discapacidad intelectual. Desde el Congreso de la Unión, diputadas y legisladores hemos puesto de relieve la necesidad de garantizar el derecho al cuidado de las niñas, niños, personas con discapacidad que lo necesitan y personas enfermas, de tal manera que esta responsabilidad no caiga exclusivamente sobre las mujeres.

El trabajo de cuidados es trabajo no remunerado que, en la mayoría de los casos, priva a las mujeres de ejercer otros derechos como el derecho al trabajo remunerado, al tiempo libre, a la educación, entre otros. Debemos transitar hacia un Sistema Nacional de Cuidados que valore estas labores social y económicamente, para hacer de los cuidados una responsabilidad compartida entre madres, padres, tutores, el sector privado y el Estado.

Utilizo el espacio en esta proposición para destacar que varias legisladoras estamos pendientes y ansiosas por dictaminar la minuta con reforma constitucional que reconoce al derecho al cuidado, la cual llegó hace meses al Senado de la República, así como por analizar la iniciativa que expide la Ley General de Sistema Nacional de Cuidados, promovida por la Senadoras Martha Lucía Mícher, Patricia Mercado, y varias legisladoras, incluyendo a una servidora.

El Estado tiene una deuda histórica frente a las mujeres y hoy, en la Legislatura de la Paridad, tenemos la oportunidad de saldarla.

Con base en lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración de esta honorable asamblea, la siguiente proposición con:

PUNTO DE ACUERDO

PRIMERO. Se exhorta respetuosamente a los Gobiernos de las entidades federativas a emitir y, en su caso, actualizar su Protocolo para la emisión y

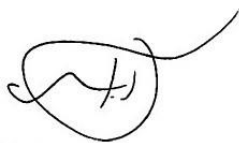
⁶ <https://www.animalpolitico.com/2022/03/ordenes-de-proteccion-medida-de-papel/>

seguimiento de órdenes de protección para mujeres y niñas víctimas de violencia, de conformidad con los estándares internacionales de los derechos humanos.

SEGUNDO. Se exhorta respetuosamente a los Congresos estatales a adecuar sus respectivas Leyes de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y los estándares internacionales, en materia de órdenes de protección.

TERCERO. Se exhorta respetuosamente a los Poderes Judiciales Estatales y a las Fiscalías Estatales a crear políticas de transparencia respecto a la recepción y ejercicio de recursos destinados a la emisión y seguimiento a las órdenes de protección para mujeres y niñas víctimas de violencia.

Dado en el salón de sesiones de la Comisión Permanente del honorable Congreso del a Unión, en la Cámara de Senadores, a 27 de julio de 2022.



Senadora Nancy de la Sierra Arámburo
Grupo Plural