

Recomendación General No. 5/2021

Aguascalientes, Aguascalientes, a nueve de junio de dos mil veintiuno.

VISTO para emitir la presente Recomendación General al Fiscal General del Estado, respetuosamente se le solicita que a fin dar cumplimiento al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia emita protocolo que regule el procedimiento de tramitación de las órdenes de protección, asimismo, se remita la información a la autoridad competente para el registro de las órdenes de protección en el Banco Nacional de Datos e Información sobre casos de violencia contra las mujeres (en adelante BANAVIM) y se realice difusión sobre las órdenes de protección en su página oficial de internet o de una página específica del Centro de Justicia para Mujeres.

I. ANTECEDENTES

1. Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, sin discriminación y, a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.
2. La violencia contra la mujer es una forma de discriminación que 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.
3. La violencia contra las mujeres trasciende el ámbito doméstico, a un asunto que se reproduce en todas las esferas de la interacción social, y que impacta los derechos sexuales, reproductivos, laborales y económicos, entre otros, y sobre todo que menoscaba el derecho a la dignidad humana y a una vida libre de violencia.
4. 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.
5. 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.
6. Frente a las situaciones de riesgo para la vida e integridad de las mujeres, el Estado debe asegurar que su estructura responda efectivamente y en forma coordinada para hacer cumplir los términos de las órdenes 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.
7. Al ser la violencia de género contra las mujeres un asunto de derechos humanos que afectan a toda la sociedad en su conjunto, **cada país es responsable de brindar protección a las mujeres**, de garantizar el disfrute de sus derechos humanos y de que puedan vivir una vida libre de violencia.

8. 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 homólogas en las entidades federativas, así como en códigos civiles, familiares, y en el Código Nacional de Procedimientos Penales, entre otras.

9. 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 corresponda¹.

II. CONSIDERANDO

10. La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes es un organismo constitucional autónomo de protección y defensa de los derechos humanos y que posee la facultad de emitir recomendaciones públicas a las autoridades de carácter estatal o municipal, según disposición expresa de los artículos 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 62 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes; y 6 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes.

11. El artículo 9 fracciones XV y XXII de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos señala que entre las facultades de la Comisión estarán: velar por el cumplimiento de las normas que consten en instrumentos jurídicos nacionales e internacionales y que tienen como objetivo la tutela y promoción de los Derechos Humanos, asimismo, vigilar permanentemente el cabal cumplimiento del respeto de los Derechos Humanos en todas las dependencias estatales y municipales.

12. Por su parte el artículo 19 fracciones XVI y XX del ordenamiento antes citado dispone que es facultad del presidente de la Comisión solicitar el auxilio de autoridades competentes a efecto de obtener la información necesaria para la defensa de los Derechos Humanos, así como aprobar y emitir las recomendaciones públicas que resulten de las investigaciones realizadas por la Comisión.

13. En términos de las facultades antes citadas, este organismo debe garantizar el pleno ejercicio de los derechos fundamentales de toda persona, y con mayoría de razón de aquellos grupos vulnerables, y para tal efecto deberá recomendar medidas tendientes a salvaguardarlos frente a las amenazas, perturbaciones, restricciones o violaciones de cualquier autoridad.

14. Para el cumplimiento de lo anterior, es importante la colaboración de las diferentes autoridades de la Administración Pública y de los Órganos Constitucionales Autónomos, a fin de que en atención a sus competencias promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos conforme a lo previsto en el párrafo tercero del artículo 1º de nuestra Carta Magna.

A. El Derecho a una vida libre de violencia

¹ "Las Órdenes de Protección y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia". Panorama Nacional 2018 de la CNDH, disponible en: <https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/OPDMVLV.pdf>

15. El derecho de las mujeres a una vida libre de violencia es una premisa fundamental de un estado moderno y democrático; este derecho supone el reconocimiento de la dignidad, integridad, libertad y autonomía de las mujeres, como un principio básico de la **no discriminación y de la igualdad entre mujeres y hombres**².

16. El artículo 3 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar, y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belem do Pará" señala que toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado. El artículo 6 del instrumento internacional citado refiere que el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros: el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, y el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.

a) La violencia contra la mujer

17. En la Declaración sobre la Eliminación de Violencia contra la Mujer de las Naciones Unidas por "violencia contra la mujer" se entiende todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada.

18. La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en la fracción IV del artículo 5 define a la violencia contra la mujer de la siguiente manera: cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público.

b) Tipos de violencia

19. La violencia contra las mujeres, ejercida en sus distintos tipos y modalidades, encuentran su origen en la discriminación por razones de género, como una condición sociocultural persistente en las sociedades. El problema ha adquirido relevancia debido a la movilización social de distintos grupos de mujeres feministas que se han organizado para lograr el reconocimiento de sus derechos desde esferas distintas, renunciando a considerar que la violencia contra las mujeres es resultado de actos individuales o de acciones realizadas al azar y que, más bien, encuentra sus explicaciones en elementos culturales arraigados, y también en la omisión o acción insuficiente por parte de los Estados para hacer frente a la problemática. Así, la violencia contra las mujeres ha pasado de ser analizada como un problema que sucede estrictamente en el ámbito privado, a un asunto que se reproduce en todas las esferas de la interacción social, y que impacta los derechos sexuales, reproductivos, laborales y económicos, entre otros, y sobre todo que menoscaba el derecho a la dignidad humana y a una vida libre de violencia.

² "Las Órdenes de Protección y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia", Panorama Nacional de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes, CNDH, disponible en: <https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/OPDMVLV.pdf>

20. En términos generales, podemos identificar a los tipos de violencia como el conjunto de acciones que afectan a la persona en alguna de las dimensiones de desarrollo, tales como la psicológica, física, sexual, económica y patrimonial. El tipo de violencia que se ejerce contra las mujeres, puede presentarse de manera combinada con otros, y puede hacerse visible en distintos espacios de interacción, tales como en el espacio familiar, en los centros educativos, en el trabajo, en la comunidad y, de manera general, pueden distinguirse aquellas acciones que se lleva a cabo en las instituciones del Estado, o a través de éstas, y que constituyen manifestaciones de violencia.

21. Al respecto, el artículo 2 de la "Convención de Belem do Pará" establece como tipos de violencia los siguientes:

Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

- a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;
- b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y
- c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra.

22. La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en el artículo 6 prevé como tipos de violencia contra las mujeres: la violencia psicológica, violencia física, violencia patrimonial, violencia económica y violencia sexual.³

23. El artículo 8 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Aguascalientes dice que los tipos de violencia de género contra las mujeres son: la violencia psicológica, violencia física, violencia sexual, violencia patrimonial, violencia económica y laboral, violencia obstétrica, violencia en el tránsito por espacios públicos, violencia política en contra de las mujeres en razón de género y violencia digital⁴.

³ Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Artículo 6.- Los tipos de violencia contra las mujeres son: I. La violencia psicológica. Es cualquier acto u omisión que dañe la estabilidad psicológica, que puede consistir en negligencia, abandono, descuido reiterado, celotipia, insultos, humillaciones, devaluación, marginación, indiferencia, infidelidad, comparaciones destructivas, rechazo, restricción a la autodeterminación y amenazas, las cuales conllevan a la víctima a la depresión, al aislamiento, a la devaluación de su autoestima e incluso al suicidio; II. La violencia física.- Es cualquier acto que inflige daño no accidental, usando la fuerza física o algún tipo de arma u objeto que pueda provocar o no lesiones ya sean internas, externas, o ambas; III. La violencia patrimonial.- Es cualquier acto u omisión que afecta la supervivencia de la víctima. Se manifiesta en: la transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades y puede abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la víctima; IV. Violencia económica.- Es toda acción u omisión del Agresor que afecta la supervivencia económica de la víctima. Se manifiesta a través de limitaciones encaminadas a controlar el ingreso de sus percepciones económicas, así como la percepción de un salario menor por igual trabajo, dentro de un mismo centro laboral; V. La violencia sexual - Es cualquier acto que degrada o daña el cuerpo y/o la sexualidad de la Víctima y que por tanto atenta contra su libertad, dignidad e integridad física. Es una expresión de abuso de poder que implica la supremacía masculina sobre la mujer, al denigrarla y concebirla como objeto, y VI. Cualesquiera otras formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres.

⁴ Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Aguascalientes. Artículo 8.- Los tipos de violencia de género contra las mujeres son: I. La violencia psicológica: Es cualquier acción u omisión contra su estabilidad psicológica, que puede consistir en negligencia, abandono, descuido reiterado, celos, insultos, humillaciones, devaluaciones, marginación, indiferencia, infidelidad, comparaciones destructivas, rechazo, chantaje, restricciones o amenazas, así como las acciones descritas en la fracción XIX del artículo 3º de la presente Ley. II. La violencia física: Es todo acto que inflige daño no accidental, usando la fuerza física, algún tipo de arma, objeto o sustancia que pueda provocar o no lesiones, ya sean internas, externas o ambas; III. La violencia sexual: Es la acción u omisión mediante la cual se induce o se imponen prácticas sexuales no deseadas o respecto de las cuales se tiene incapacidad para consentir; IV. La violencia patrimonial: Es cualquier acto u omisión que afecta la supervivencia de la mujer. Se manifiesta en la transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades y puede abarcar los daños a bienes comunes o propios de la víctima; V. La violencia económica y laboral: La económica es toda acción u omisión del hombre violento que afecta la supervivencia económica de la mujer. Se manifiesta a través de limitaciones encaminadas a controlar el ingreso económico, así como la percepción de un

c) Modalidades de la violencia

24. Dentro de las modalidades que establecen los artículos 7, 10, 16, 18 y 21 en la Ley General en la materia, entendidas como las formas, manifestaciones o los ámbitos de ocurrencia en que se presenta la violencia contra las mujeres, tenemos a las siguientes: violencia en el ámbito familiar, violencia laboral y docente, violencia en la comunidad, violencia institucional y violencia feminicida⁵.

25. Sobre las modalidades mencionadas, destaca la violencia feminicida como una modalidad específica que puede implicar una combinación de los diferentes tipos de violencia mencionados, y que podría darse en distintos modos de interacción, pero que se menciona específicamente porque muchas veces concluye con el asesinato de mujeres por razones de género, y se presenta tanto en la esfera privada (en la familia) como en la comunidad.

26. De acuerdo con Marcela Lagarde:

El feminicidio se fragua en la desigualdad estructural entre mujeres y hombres, así como en la dominación de los hombres sobre las mujeres, que tienen en la violencia de género, un mecanismo de reproducción de la opresión de las mujeres. De esas condiciones estructurales surgen otras condiciones culturales como son el ambiente ideológico y social de machismo y misoginia, y de normalización de la violencia contra las mujeres. Se suman también, ausencias legales y de políticas democráticas con contenido de género del gobierno y de los órganos de justicia del Estado, lo que produce impunidad y genera más injusticia, así como condiciones de convivencia insegura, pone en riesgo su vida y favorece el conjunto de actos violentos contra las niñas y las mujeres.

d) Órdenes de protección

27. Una de las acciones fundamentales que debe de llevar a cabo la federación y

salario menor por igual trabajo, dentro de un mismo centro laboral; la laboral es aquella ejercida en tal ámbito en términos del Artículo 12 de la presente Ley, así como cualquier limitación para que una mujer pueda ocupar un cargo o puesto laboral por encontrarse en estado de gravidez; VI. La violencia obstétrica: Es todo acto u omisión del personal de salud, tanto médico, auxiliar y/o administrativo, que, en ejercicio de su profesión u oficio, dañe, lastime o denigre a la mujer en su salud física y psicoemocional, durante el periodo de embarazo, parto, puerperio y procesos reproductivos; VII. Violencia en el tránsito por espacios públicos: es todo acto de hostigamiento que se realice en contra de una persona en la vía pública, en el que haya o no contacto físico; consiste en comentarios, gestos o expresiones de connotación sexual o discriminatoria en razón del género, acecho, actos de exhibicionismo y cualquier práctica que vulnere la integridad de las personas o genere inseguridad en su transitar por los espacios públicos; VIII. Violencia Política en contra de las Mujeres en razón de Género: Es toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes al su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo; en los términos precisados en el Código Electoral para el Estado de Aguascalientes; IX. Violencia Digital: Es la que se produce cuando una persona provoca, realiza o amenaza con realizar cualquier tipo de violencia contra una o más mujeres, utilizando cualquier medio tecnológico, vulnerando principalmente su dignidad, libertad y desarrollo psicosexual; y X. Cualesquiera otras formas análogas que por acción u omisión, lesionen o sean susceptibles de lesionar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres.

⁵ Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Artículo 7.- Violencia familiar: Es el acto abusivo de poder u omisión intencional, dirigido a dominar, someter, controlar, o agredir de manera física, verbal, psicológica, patrimonial, económica y sexual a las mujeres, dentro o fuera del domicilio familiar, cuyo Agresor tenga o haya tenido relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matrimonio, concubinato o mantengan o hayan mantenido una relación de hecho. Artículo 10.- Violencia Laboral y Docente: Se ejerce por las personas que tienen un vínculo laboral, docente o análogo con la víctima, independientemente de la relación jerárquica, consistente en un acto o una omisión en abuso de poder que daña la autoestima, salud, integridad, libertad y seguridad de la víctima, e impide su desarrollo y atenta contra la igualdad. Artículo 16.- Violencia en la Comunidad: Son los actos individuales o colectivos que transgreden derechos fundamentales de las mujeres y propician su denigración, discriminación, marginación o exclusión en el ámbito público. Artículo 18.- Violencia Institucional: Son los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que disminuyen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, así como el acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia. Artículo 21.- Violencia Feminicida: Es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres.

las entidades federativas es el otorgamiento de órdenes de protección, para preservar la integridad de las víctimas tanto directas como indirectas, es decir, con las órdenes de protección se crea un mecanismo legal diseñado para proteger a la víctima de cualquier tipo de violencia, sobre todo para evitar que la violencia escale llegando incluso hasta la muerte; de ahí la importancia de que las autoridades se coordinen y le den seguimiento al otorgamiento de las órdenes de protección.

28. A nivel nacional, las órdenes de protección aparecen bajo esta denominación a partir de la publicación en el Diario de la Federación, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia, el 1 de febrero de 2007. Dicho ordenamiento legal, dispone en su artículo 27, que las órdenes de protección, son actos de protección y de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima y son fundamentalmente precautorias y cautelares, las cuales deberán otorgarse por la autoridad competente, inmediatamente que conozcan de hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres.

29. La Ley de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia para el Estado de Aguascalientes establece en su artículo 26 que las órdenes de protección tienen como propósito prevenir, interrumpir o impedir la consumación de un delito o que se actualice un supuesto en materia civil o familiar que implique violencia contra las mujeres, y prohíben u ordenan la realización de determinadas conductas, son precautorias, cautelares y de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima⁶. El numeral 27 del ordenamiento legal antes citado contempla tres tipos de órdenes de protección: de emergencia, preventivas y de naturaleza civil⁷. Asimismo, el artículo 30 de la misma ley dispone que las órdenes de protección

⁶ Ley de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia para el Estado de Aguascalientes. Artículo 26. - Las órdenes de protección tienen como propósito prevenir, interrumpir o impedir la consumación de un delito o que se actualice un supuesto en materia civil o familiar que implique violencia contra las mujeres, a través de la emisión de una orden dictada por la autoridad judicial competente. Las órdenes de protección prohíben u ordenan la realización de determinadas conductas y son precautorias, cautelares y de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima. Deberán otorgarse por el Ministerio Público, los jueces mixtos, de lo penal, civil y familiar, según corresponda, inmediatamente que conozcan los hechos probablemente constitutivos de delitos o supuestos del orden civil o familiar, que impliquen violencia contra la víctima o víctimas indirectas.

⁷ Artículo 27. - Las órdenes de protección que consagra la presente Ley son personalísimas e intransferibles y podrán ser: I. Orden de salida obligatoria o desocupación de la persona violenta del domicilio conyugal o en el que hayan estado conviviendo o tenga su residencia la víctima, independientemente de la acreditación de la propiedad o posesión del inmueble, aún en los casos de arrendamiento del mismo; II. Prestar apoyo a la víctima, y en su caso, facilitar los medios para trasladarla con sus familiares o conocidos dejándola en resguardo de los mismos para evitar el contacto con el agresor, hasta el momento en el que el juez determine su situación jurídica; III. Orden de reingreso de la víctima al domicilio, una vez que se salvaguarde su seguridad; IV. Orden al probable responsable de abstenerse de molestar o intimidar a la víctima en su entorno social, así como a cualquier integrante de su familia; V. Orden al probable responsable de no aproximarse al domicilio, lugar de trabajo, de estudios, domicilio de ascendientes y descendientes o cualquier otro sitio que sea frecuentado por la víctima; VI. Orden de retención y guarda de armas de fuego propiedad de la persona violenta o de alguna institución privada de seguridad, independientemente de si las mismas se encuentran registradas conforme a la normatividad de la materia. Es aplicable lo anterior, a las armas punzo cortantes y cortocontundentes que en independencia de su uso, hayan sido empleadas para amenazar o lesionar a la víctima; VII. Inventario de los bienes muebles e inmuebles de propiedad común, incluyendo los implementos de trabajo de la víctima; VIII. Orden de uso y goce de bienes muebles que se encuentren en el inmueble que sirva de domicilio a la víctima; IX. Orden de acceso al domicilio común, de autoridades policíacas o de personas que auxilien a la víctima, para tomar sus pertenencias personales y las de sus hijas e hijos; X. Orden de entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima y de sus hijas e hijos; XI. Orden de auxilio policiaco de reacción inmediata a favor de la víctima, con autorización expresa de ingreso al domicilio donde se localice o se encuentre ésta en el momento de solicitar el auxilio; XII. Suspensión temporal a la persona violenta del régimen de visitas y convivencia con sus descendientes, en caso de que la violencia se ejerciera en contra de éstos; XIII. Prohibición a la persona violenta de comprar, hipotecar, disponer, ocultar o trasladar bienes propios de la víctima o bienes comunes; XIV. Embargo preventivo de bienes de la persona violenta, que deberá inscribirse con carácter temporal en el Registro Público de la Propiedad, a efecto de garantizar sus obligaciones alimentarias; y XV. Obligación alimentaria provisional e inmediata. Las órdenes de protección contenidas en las Fracciones I a VI son de emergencia, y las contenidas en las Fracciones VII a XV son preventivas, deberán ser otorgadas por parte del Ministerio Público, los jueces mixtos, de lo penal, civil y familiar, según corresponda. Las

serán otorgadas de oficio o a petición de las víctimas de los hijos o las hijas, de las personas que convivan con ellas o se encuentren sujetas a su guarda o custodia, de las o de los responsables de los Núcleos de Atención Integral, y de los Refugios, o cualquier persona que tenga conocimiento del riesgo en que se encuentra la integridad física o psicológica, la libertad o seguridad de la víctima o víctimas indirectas.

30. Según la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Aguascalientes y su Reglamento, las órdenes de protección de emergencia y preventivas serán otorgadas por el Ministerio Público, los jueces mixtos, de lo penal, civil y familiar, dentro de las ocho horas siguientes al conocimiento de los hechos que las generan y podrán prorrogarse hasta por sesenta días naturales, para su emisión se tomará en cuenta:

- I. El riesgo o peligro existente; la seguridad de la víctima, o víctimas indirectas;
- II. El tiempo que ha durado el ejercicio de la violencia; los antecedentes violentos del agresor;
- III. La gravedad del daño causado por la violencia ejercida;
- IV. La frecuencia e intensidad de la violencia; y
- V. Cualquier otra información relevante de la condición de la víctima y el agresor y los demás elementos de convicción con que se cuente.

31. Las órdenes de protección de naturaleza civil serán emitidas por los jueces mixtos, de lo civil y familiar, que conozcan del asunto y serán expedidas dentro de las veinticuatro horas siguientes al conocimiento de los hechos que las generan y tendrán una temporalidad no mayor de setenta y dos horas, plazo dentro del cual el juez debe emitir la resolución que las confirme, modifique o revoque y podrán prolongarse por el tiempo que determine el juez.

32. Así pues, las órdenes de protección se consideran actos de protección y de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima y son fundamentalmente precautorias y cautelares; deben otorgarse por la autoridad competente, inmediatamente que conozcan de hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres, no obstante que esta violencia se produzca en el ámbito público o privado. Es importante mencionar que las órdenes de protección también han sido un problema abordado con frecuencia en los mecanismos de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM), que es un mecanismo extraordinario del Estado mexicano para hacer frente a contextos de violencia extrema contra las mujeres, ubicado en territorios específicos. Al veinticinco de mayo de dos mil veinte se contabilizaban dieciocho Declaratorias de AVGM. En todas ellas se puntualiza como una medida que los gobiernos deberán emprender acciones inmediatas y exhaustivas para valorar, implementar y monitorear objetiva y diligentemente las órdenes de protección a mujeres víctimas de violencia; particularmente, se brindará protección inmediata y pertinente en casos de violencia familiar. Para ello, **se deberán generar o adecuar los correspondientes protocolos** y modelos de valoración de riesgo, actuación de reacción policial y de monitoreo y seguimiento, por parte de especialistas.

contenidas en las Fracciones VII, y XII a XV son de naturaleza civil (...)."



33. En este contexto, el Centro Estatal de Justicia para las Mujeres actualmente no cuenta con un protocolo que regule el procedimiento de tramitación y emisión de las órdenes de protección, pues si bien, cuenta con el protocolo de control y seguimiento de órdenes de protección de víctimas, mujeres, niñas y niños en el Centro de Justicia para Mujeres que fue publicado en el Periódico Oficial el veintiuno de marzo de dos mil dieciséis, en el citado documento no se advierte la ruta para el acceso a las órdenes de protección, en términos de su regulación vigente en los ordenamientos en materia de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, es decir, no especifica: quién o quiénes pueden solicitar las órdenes de protección; qué autoridades las emiten; cuáles son los tiempos previstos para su emisión, su duración y el seguimiento a su ejecución; cuáles son los criterios vigentes para cada tipo de orden de protección, y qué restricciones previstas en la regulación se advierten en el procedimiento, por lo que resulta conveniente recomendar al Fiscal General del Estado en términos del artículo 13, fracción XLVII de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado⁸, realice las gestiones necesarias a efecto de que el Centro de Justicia para las Mujeres del Estado cuente con el protocolo que regule el procedimiento de tramitación de las órdenes de protección, toda vez que la emisión del protocolo representa una guía que permite a las mujeres víctimas de violencia conocer de una manera sencilla el derecho que tienen a ser protegidas en su integridad física y emocional.

B. Registro de las órdenes de protección en el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM)

34. La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en la fracción III del artículo 17 establece que el Estado mexicano debe garantizar a las mujeres la erradicación de la violencia en la comunidad, a través del establecimiento de un banco de datos sobre las órdenes de protección y de las personas sujetas a ellas, para realizar las acciones de política criminal que correspondan y faciliten el intercambio de información entre las instancias.

35. De este modo, el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM)⁹ tiene por objeto "administrar la información procesada por las autoridades integrantes del Sistema Nacional como de los Sistemas Estatales para la atención, prevención, sanción, y erradicación de la violencia en contra de las mujeres, con el fin de instrumentar políticas públicas desde la perspectiva de género y de derechos humanos". Con los objetivos específicos de:

- a) Controlar la integración de la información a través de metodologías, instrumentos estandarizados y políticas de operación para el intercambio institucional de la información entre las instancias involucradas.
- b) Dirigir la elaboración de estadísticas y diagnósticos de violencia que permitan conocer sistemáticamente las características y patrones de este fenómeno, con la finalidad de detectar áreas geográficas y ámbitos de la sociedad que impliquen riesgo para las mujeres, así como las necesidades de servicios para su atención.
- c) Identificar situaciones que requieran medidas gubernamentales de urgente aplicación en función de los intereses superiores de las mujeres en situación de violencia, incluyendo las alertas de género.

⁸ "Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado. Artículo 13.- El Fiscal General tendrá las atribuciones y facultades siguientes: (...) XLVII - Expedir los reglamentos, acuerdos, circulares, instructivos, bases, protocolos, ordenamientos, manuales de organización y manuales de procedimientos conducentes al buen desempeño de las funciones de la Fiscalía General del Estado".

⁹ En lo sucesivo en el contenido del presente documento se citará al Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres, como BANAVIM.

36. En este sentido, en el estudio denominado "*Rutas para que las mujeres accedan a las órdenes de protección*"¹⁰ se desprende que según resultados obtenidos en el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal de 2018 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Estado de Aguascalientes reportó en el año dos mil dieciocho cuatrocientas ochenta y ocho órdenes de protección de emergencia. Asimismo, de acuerdo con la consulta que en el mes de junio de dos mil veinte realizó personal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM), esta entidad federativa presentó veintidós mil trescientos ochenta y ocho casos de violencia contra mujeres, pero solo registró veinte órdenes de protección.

37. De los datos antes referidos resulta evidente que hasta el mes de junio de dos mil veinte el número de casos de violencia contra mujeres que presentó Aguascalientes es mucho más elevado que el número de órdenes de protección registradas en el BANAVIM, por lo que de conformidad con los artículos 26, 27, 35 y 36, fracción VIII de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Aguascalientes¹¹ y 31 y 38 del Reglamento de esa misma ley¹², que disponen que es obligación de la Fiscalía General del Estado como parte integrante del Consejo Estatal para la Erradicación de la Violencia de Género contra las Mujeres proporcionar la información relativa a las órdenes de protección a la Coordinadora General, o bien, a la Secretaría de Seguridad Pública según sea el caso, para mantener actualizado el Banco de Datos, por lo que es procedente recomendar al Fiscal General del Estado realice las gestiones necesarias a efecto a que esa institución como integrante del Consejo Estatal para la Erradicación de la Violencia de Género contra las Mujeres proporcione la información generada sobre las órdenes de protección que emita, ya sea a la Coordinadora General o la Secretaría de Seguridad Pública, según corresponda, con el propósito de que el BANAVIM se encuentre actualizado y que dicha información genere reportes estadísticos que permitan realizar acciones de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, así como un seguimiento de cada caso registrado.

C. Difusión de las órdenes de protección

38. Del estudio denominado "*Rutas para que las mujeres accedan a las órdenes de protección*"¹³ se desprende el monitoreo que personal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos realizó durante los días catorce al veinticinco de mayo de dos mil veinte en las páginas oficiales de la Fiscalía General del Estado de

¹⁰ CNDH "*Rutas para que las mujeres accedan a las órdenes de protección*", 2020, disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/data/file/613758/Rutas-Proteccion.pdf>

¹¹ Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Aguascalientes. Artículo 26.- Las órdenes de protección tienen como propósito prevenir, interrumpir o impedir la consumación de un delito o que se actualice un supuesto en materia civil o familiar que implique violencia contra las mujeres, a través de la emisión de una orden dictada por la autoridad judicial competente. Artículo 35.- El Consejo Estatal para la Erradicación de la Violencia de Género contra las Mujeres es la instancia normativa y de evaluación de las políticas públicas en la materia. Artículo 36.- El Consejo se conformará por: (...) VIII.- Un representante de la Fiscalía General del Estado.

¹² Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Aguascalientes. Artículo 31.- El sistema de monitoreo, se vinculará de manera directa y efectiva con el Banco de Datos, así como el registro que se implemente respecto de las órdenes de protección y las personas sujetas a ellas, siendo responsabilidad de las autoridades que generan las acciones precautorias y cautelares, informar a la Coordinadora General, o bien, a la Secretaría de Seguridad Pública según sea el caso. Artículo 38.- Los integrantes del Consejo proporcionarán la información necesaria para mantener actualizado el Banco de Datos, de conformidad con los lineamientos que para tal efecto emita la Secretaría de Seguridad Pública.

¹³ CNDH "*Rutas para que las mujeres accedan a las órdenes de protección*", 2020, disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/data/file/613758/Rutas-Proteccion.pdf>

Aguascalientes y del Centro Estatal de Justicia para las Mujeres, el cual consistió en ingresar a la página oficial de estas instituciones y buscar información relacionada con las órdenes de protección: qué son, cómo solicitarlas, a quién solicitarlas, qué requisitos debe considerar quien las solicita, entre otros. El resultado que se obtuvo fue que en los sitios oficiales de ambas dependencias no existe difusión sobre la órdenes de protección como recursos institucionales para mujeres que viven violencia.

39. El artículo 60, fracción IV de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Aguascalientes prevé que corresponde a la Fiscalía General del Estado en Materia de Prevención, Atención y Sanción de la Violencia de Género Contra las Mujeres, diseñar y ejecutar campañas de difusión para promover la denuncia de los hechos de violencia de género contra las mujeres, desprendiéndose de tal disposición legal la obligación que tienen las instituciones de procuración de justicia, ya sea como Fiscalías o Centros de Justicia para las Mujeres de difundir información clara y oportuna sobre qué son las órdenes de protección, cómo se solicitan, quién las emite y en qué consisten, en tanto que las mujeres que viven violencia podrían acercarse a estas instituciones para solicitar ayuda, por lo que es conveniente recomendar al Fiscal General del Estado gire instrucciones a quien corresponda a efecto de que en los sitios oficiales de esa institución y del Centro Estatal de Justicia para las Mujeres se difunda información clara y oportuna sobre qué son las órdenes de protección, cómo se solicitan, quién las emite y en qué consisten, con el fin de que las mujeres que viven violencia conozcan de una manera sencilla cómo hacer uso de ese recurso de protección y se acerquen a solicitar ayuda.

40. Por lo anterior, se emite la siguiente:

III. RECOMENDACIÓN GENERAL

41. Con relación a las órdenes de protección que emite el Ministerio Público, se realicen las gestiones necesarias para que la Fiscalía General del Estado cuente con el protocolo que regule el procedimiento de tramitación de dichas órdenes, en términos de la facultad concedida por los artículos 13, fracción XLVII de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado y 9 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado.¹⁴

42. Realizar las gestiones necesarias para que proporcione la información generada sobre las órdenes de protección emitidas por la Fiscalía General del Estado, ya sea

¹⁴ Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado. Artículo 9 - Al Fiscal General le corresponde originalmente el trámite y resolución de los asuntos que le competen a la institución del Ministerio Público, quien para la mejor distribución, desarrollo y despacho de los mismos, se auxiliará de los servidores públicos de las Unidades de la Fiscalía General en los términos previstos en este Reglamento así como de aquellos a quienes les delegue las atribuciones señaladas en la Constitución General, la Constitución Local y la Ley Orgánica, quienes serán responsables de los actos que deriven del ejercicio de tales atribuciones.

a la Coordinadora General o a la Secretaría de Seguridad Pública, según corresponda, con el fin de que el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM) se encuentre actualizado de conformidad con los numerales 31 y 38 del Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Aguascalientes¹⁵.

43. Girar instrucciones a quien corresponda a efecto de que exista información clara y oportuna sobre las órdenes de protección en las páginas oficiales de la Fiscalía General del Estado y del Centro de Justicia para Mujeres del Estado de Aguascalientes en términos del artículo 60, fracción IV de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Aguascalientes¹⁶.

Así lo proveyó y firma J Asunción Gutiérrez Padilla, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes

CDHEA
Comisión de Derechos
Humanos del Estado
de AGUASCALIENTES

¹⁵ Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Aguascalientes. Artículo 31.- El sistema de monitoreo, se vinculará de manera directa y efectiva con el Banco de Datos, así como el registro que se implemente respecto de las órdenes de protección y las personas sujetas a ellas, siendo responsabilidad de las autoridades que generan las acciones precautorias y cautelares, informar a la Coordinadora General, o bien, a la Secretaría de Seguridad Pública según sea el caso. Artículo 38.- Los integrantes del Consejo proporcionarán la información necesaria para mantener actualizado el Banco de Datos, de conformidad con los lineamientos que para tal efecto emita la Secretaría de Seguridad Pública.

¹⁶ Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Aguascalientes. Artículo 60.- Corresponde a la Fiscalía General del Estado: (...) IV.- Diseñar y ejecutar campañas de difusión para promover la denuncia de los hechos de violencia de género contra las mujeres.