ACUERDO DE ACUMULACIÓN RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES EN LOS MUNICIPIOS DE BENITO JUÁREZ, SOLIDARIDAD, COZUMEL, OTHÓN P. BLANCO Y TULUM, EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO QUE SUSCRIBE LA COMISIONADA NACIONAL PARA PREVENIR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES, DE CONFORMIDAD CON LOS ARTÍCULOS 33 Y 38 BIS DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA Y QUE DEJA SIN EFECTOS AL ACUERDO DE DESECHAMIENTO Y AL OFICIO CNPEVM/1023/2017

VISTOS

1. Los artículos 1 y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
2. Los artículos 3, 4 y 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres;
3. El artículo 24 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia;
4. Los artículos 33 y 38 BIS del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia;
5. La solicitud de declaratoria de alerta de violencia de género contra las mujeres para los municipios de Benito Juárez, Solidaridad, Cozumel, Isla Mujeres y Lázaro Cárdenas, en el estado de Quintana Roo, presentada por el Consejo Estatal de las Mujeres de Quintana Roo, A.C., y la organización Justicia, Derechos Humanos y Género, A.C. (en adelante, primera solicitud);
6. El informe del grupo de trabajo conformado para estudiar la solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en los municipios de Benito Juárez, Cozumel, Isla Mujeres, Lázaro Cárdenas y Solidaridad en el estado de Quintana Roo;
7. El dictamen sobre la implementación de las propuestas contenidas en las conclusiones del informe emitido por el grupo de trabajo, del 24 de abril de 2017;
8. La resolución de declaratoria de alerta de violencia de género contra las mujeres en el estado de Quintana Roo, del 7 de julio de 2017; y
9. La solicitud de declaratoria de alerta de violencia de género contra las mujeres para los municipios de Benito Juárez, Solidaridad, Cozumel, Othón P. Blanco y Tulum, en el estado de Quintana Roo, presentada por Todos para Todos, A.C. (en adelante, segunda solicitud) y el acuerdo de desechamiento y el oficio CNPEVM/1023/2017, por el cual se informa a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres dicho acuerdo.

ANTECEDENTES

1. Primera solicitud

El 4 de diciembre de 2015, se presentó la solicitud de alerta de violencia de género contra las mujeres (AVGM) para los municipios de Benito Juárez, Cozumel, Isla Mujeres, Lázaro Cárdenas y Solidaridad, en el estado de Quintana Roo, por las organizaciones Consejo Estatal de las Mujeres de Quintana Roo A.C. y Justicia, Derechos Humanos y Género A.C., misma que fue admitida por la

Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim) el 31 de diciembre de 2015.

La solicitud refiere 16 feminicidios cometidos entre enero de 2014 y diciembre de 2015 en el municipio de Benito Juárez, cuyas investigaciones, a pesar de presentar elementos de violencia extrema, no se realizan bajo el tipo penal de feminicidio. Además, indica el aumento en la incidencia de delitos sexuales y violencia familiar en los cinco municipios señalados en la solicitud.

Asimismo, refiere que el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas y Desaparecidas del Sistema Nacional de Seguridad Pública señala a Quintana Roo como uno de los estados con mayores desapariciones de mujeres, dato que, agregan las solicitantes, podría estar relacionado con la trata de personas ya que, según la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de 2009 a 2013 Quintana Roo se encontró en el lugar número once en la comisión de este delito en la modalidad de explotación sexual.

Derivado de dicha solicitud, el 31 de diciembre de 2015, la Conavim remitió a la Secretaría Ejecutiva el acuerdo de admisibilidad de la solicitud presentada por el Consejo Estatal de las Mujeres de Quintana Roo, A.C. y la organización Justicia, Derechos Humanos y Género, A.C., de conformidad con los artículos 33, 35 y 36 del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. En este sentido, el 5 de enero de 2016, la Secretaría Ejecutiva hizo del conocimiento de los representantes de dichas organizaciones solicitantes, la admisión de la solicitud.

El 8 de enero de 2016, se conformó el grupo de trabajo, mismo que sesionó en cuatro ocasiones; visitó los cinco municipios referidos en la solicitud entre el 11 y el 15 de enero, y aprobó su informe final el 5 de febrero de 2016.

Conforme a la metodología aprobada por el grupo de trabajo, se solicitó al gobierno del estado de Quintana Roo proporcionar información sistematizada sobre las denuncias (investigación, información de la víctima y victimario, consignación, sentencia, reparación de daño y aplicación de protocolos de actuación con perspectiva de género) que se recibieron sobre los delitos de feminicidio, homicidio doloso, lesiones, rapto, secuestro, desaparición, tortura, violencia familiar, violación, hostigamiento sexual y otros delitos sexuales, así como trata de personas y demás delitos análogos, cometidos en contra de mujeres y niñas en los municipios de Benito Juárez, Solidaridad, Cozumel, Isla Mujeres y Lázaro Cárdenas.

Asimismo, se solicitó información al gobierno de la entidad federativa sobre los distintos tipos y modalidades de violencia contra las mujeres que tienen lugar en su territorio, especialmente, la relacionada con los delitos cometidos en contra de las mujeres, así como aquélla relativa al contexto específico de las mujeres en la entidad a la que hace referencia la solicitud.

En respuesta a la solicitud de información realizada, el 21 de enero de 2016, el gobierno del estado de Quintana Roo remitió información de la Procuraduría General de Justicia del Estado respecto a los delitos de homicidio doloso, violencia familiar, delitos sexuales, secuestro y trata de personas, en los municipios de Benito Juárez, Solidaridad, Isla Mujeres, Lázaro Cárdenas y Cozumel; de los cuales,

en algunos casos, precisó su estado procesal. Dicha información puede observarse en el cuadro 16 y subsecuentes del informe del grupo de trabajo.

Con base en lo anterior, el grupo de trabajo propuso al gobierno del estado la ejecución de las siguientes acciones: 1) Elaboración de un estudio de factores de riesgo de la violencia, para la elaboración de una estrategia de prevención y recuperación del espacio público, y la creación de una unidad de contexto; 2) Revisión del Programa de Cultura Institucional; 3) Creación de un programa coordinado de atención a mujeres víctimas de violencia, protocolos de actuación y creación del programa único de capacitación; 4) Implementación de acciones para otorgar y dar seguimiento a las órdenes de protección: registro administrativo, protocolo, difusión, capacitación, diagnóstico de aplicación y efectividad; 5) Entrada en operación del Centro de Justicia para Mujeres en Benito Juárez y la apertura de un refugio en la zona norte en colaboración de organizaciones de la sociedad civil; 6) Elaboración de Presupuestos de egresos con perspectiva de género; 7) Elaboración y publicación de protocolos para investigar y juzgar con perspectiva de género los casos de feminicidio y delitos sexuales; 8) Adecuación u homologación del Protocolo Alba; 9) Acceso público a información del BAESVIM y actualización de dicho banco; 10) Reforma de leyes y creación de reglamentos relativos a los derechos humanos de las mujeres, entre ellas la Ley en materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo[1] y 11) Diseño de campaña con perspectiva de género, enfoque de derechos humanos e interculturalidad.

El 13 de mayo de 2016, el gobierno del estado de Quintana Roo aceptó las conclusiones y propuestas realizadas por el grupo de trabajo en su informe sobre la situación de los derechos humanos de las mujeres en esa entidad federativa y, el 23 de noviembre de 2016, remitió a la Conavim el informe sobre las acciones emprendidas para la implementación de las mismas.

El 24 de abril de 2017, previo estudio y valoración de la información entregada por el gobierno del estado de Quintana Roo, el grupo de trabajo presentó a la Secretaría de Gobernación, a través de la Conavim, un dictamen en el que concluyó por unanimidad que, durante el plazo de seis meses previsto en el artículo 38 del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, no se actualizaron los elementos suficientes para el cumplimiento total de las propuestas contenidas en el informe.

Considerando lo anterior, el 7 de julio de 2017, la Secretaría de Gobernación, a través de la Conavim, emitió la Declaratoria de alerta de violencia de género contra las mujeres para los municipios de Benito Juárez, Cozumel y Solidaridad, asimismo requirió acciones específicas para el municipio de Lázaro Cárdenas cuya población es altamente indígena.

De conformidad con el resolutivo segundo de la declaratoria, el gobierno del estado de Quintana Roo y los municipios de Benito Juárez, Cozumel y Solidaridad, deberán, además de implementar las propuestas contenidas en el informe del grupo de trabajo, adoptar acciones que sean necesarias para ejecutar las medidas de seguridad, prevención y justicia.

[1] El grupo analizó la ley publicada el 23 de diciembre de 2014 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, que entró en vigor al cuarto día siguiente de su publicación y sin que hasta el día del análisis haya tenido modificación.

Medidas de seguridad: 1) Publicar y divulgar los alcances y naturaleza de la AVGM; 2) Diseñar y ejecutar una estrategia para la recuperación de espacios públicos; 3) Crear módulos de atención integral e inmediata; 4) Emprender acciones para valorar, implementar y monitorear las órdenes de protección, y 5) Fortalecer las agrupaciones en seguridad pública para ejecutar sus funciones con perspectiva de género.

Medidas de prevención; 1) Establecer un programa único de capacitación en materia de derechos humanos de las mujeres; 2) Diseñar e implementar una estrategia de educación en derechos humanos de las mujeres y perspectiva de género; 3) Entregar el Banco Estatal de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres; 4) Iniciar el funcionamiento del Centro de Justicia para las Mujeres; 5) Generar campañas encaminadas a la prevención de la violencia; 6) Crear un programa de atención a hombres generadores de violencia basado en la perspectiva de género, y 7) Diseñar e impulsar redes entre las mujeres trabajadoras.

Medidas de justicia y reparación: 1) Investigar y resolver con la debida diligencia y exhaustividad todos los casos de violencia contra las mujeres y feminicidio; 2) Revisar los expedientes y las carpetas de investigación, relacionadas con los feminicidios, homicidios dolosos y delitos sexuales en contra de mujeres de los últimos 7 años; 3) Establecer mecanismos de supervisión y sanción a servidores públicos; 4) Realizar un programa de monitoreo ambulatorio y anónimo; 5) Revisar y analizar la legislación estatal existente y realizar las modificaciones necesarias para armonizarla con el marco jurídico nacional e internacional; 6) Realizar un plan individualizado de reparación integral del daño respecto a los casos de homicidios de mujeres y/o feminicidios; 7) Determinar una medida de reparación simbólica para todas las mujeres que han sido víctimas de feminicidio, y 8) Enviar un mensaje a la ciudadanía de cero tolerancia ante la comisión de conductas violentas en contra de las mujeres.

2. Segunda solicitud

El 20 de julio de 2017, se presentó la solicitud de alerta de violencia de género contra las mujeres (AVGM) para los municipios de Benito Juárez, Solidaridad, Cozumel, Othón P. Blanco y Tulum, en el estado de Quintana Roo, por las organizaciones Todos para Todos, A.C.

La solicitud refiere un incremento considerable en violencia sexual hacia las mujeres y trata de persona, en específico refiere a la desaparición de más de 269 jóvenes entre 2014 y 2016, el asesinato de 150 mujeres desde 2012 y 519 violaciones sexuales en 2015.

Respecto a los municipios específicos de la solicitud, refiere que Solidaridad, Othón P. Blanco y Benito Juárez aparecen entre los 10 municipios con mayores índices de violaciones sexuales a nivel nacional. Asimismo refiere a cifras de trata de personas y violencia familiar en la ciudad de Cancún, ubicada en el municipio Benito Juárez.

Asimismo, refiere que organizaciones no gubernamentales afirman que en el estado existen al menos 25 mil menores víctimas de la trata de personas y según información de la Organización de la

Naciones Unidas, entre 5 mil y 6 mil niños y niñas en Cancún son víctimas de prostitución infantil. En Cancún, la prostitución infantil es la tercera actividad que más ingresos.

A partir del análisis de la solicitud acordó el desechamiento, con fundamento en el artículo 38 BIS del Reglamento de la Ley General de Acceso que a la letra señala *"No procederá la investigación de hechos relacionados con solicitudes previamente presentadas que ya hubieran dado lugar a informes por parte del grupo de trabajo. Las solicitudes que se presenten por los mismos hechos se acumularán al expediente inicial para que la Secretaría Ejecutiva lo haga del conocimiento del grupo de trabajo."*

El 25 de julio de 2017, a través del oficio CNPEVM/1023/2017, se remite a la Secretaria Ejecutiva el acuerdo referido en el párrafo anterior para su notificación a la organización solicitante, asimismo se señala que "no obstante lo anterior, atendiendo a las obligaciones constitucionales de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como brindar la interpretación favorable a los derechos humanos, esta Comisión Nacional estima pertinente hacer una ampliación de la investigación realizada en la entidad federativa, en esta ocasión para los municipios de Tulum y Othón P. Blanco, con la finalidad de establecer medidas específicas, en consonancia con aquellas dictadas en la declaratoria respectiva."

El 26 de septiembre de 2017, la Conavim solicitó al gobierno del estado de Quintana Roo proporcionar información sistematizada sobre las denuncias de casos de violación, hostigamiento sexual y otros delitos sexuales, así como trata de personas y demás delitos análogos, cometidos en contra de mujeres y niñas en los municipios de Benito Juárez, Cozumel, Solidaridad, Tulum y Othón P. Blanco[2], recibidas de 2010 a 2017.

Asimismo, se convocó al grupo de trabajo para que durante los días 11 y 12 de octubre de 2017 se realizaran las visitas *in situ* en los municipios Tulum y Othón P. Blanco. De conformidad con el acta aprobada dicho día, el GIM se reuniría el 8 de noviembre de 2017 para revisar los avances en el informe sobre la ampliación de la investigación.

CONSIDERANDO

I. Que el artículo 33 del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia establece los requisitos formales que determinan el contenido mínimo de las solicitudes de declaratoria de alerta de violencia de género.

II. Que el análisis sobre el cumplimiento de los requisitos reglamentarios requiere una constatación de su establecimiento expreso en la solicitud y en ningún caso implica prejuzgamiento sobre el fondo de ésta.

III. Que de conformidad con la fracción I del artículo 33 del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la solicitud de declaratoria de alerta de violencia de género debe contener la denominación o razón social de quién o quiénes la

[2] Si bien derivado del inicio del procedimiento se brindó esta información para los municipios del norte del estado, se solicita que la misma se actualice para los municipios de Cozumel, Benito Juárez y Solidaridad.

promuevan o, en su caso, el nombre de su representante legal. En el presente caso comparecen como solicitante la organización Todos para Todos, A.C., cuya representación legal es ejercida por Carlos Antonio Mimenza Novelo, motivo por el cual se tiene por cumplido el referido requisito.

IV. Que de conformidad con la fracción II del artículo 33 del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la solicitud de declaratoria de alerta de violencia de género debe indicar un domicilio para recibir notificaciones, así como el nombre de las personas autorizadas para atender las mismas. En el presente caso, la solicitud establece como domicilio para recibir notificaciones el ubicado en carretera federal Cancún Tulum km 292.5 lote 09 local 9 de la colonia ejido sur C.P. 77712 en Playa del Carmen, Municipio de Solidaridad, Quintana Roo, así como el correo licdairibarrera2@gmail.com y autorizando para tales efectos a la licenciada Dairi Guadalupe Barrera Mendoza.

V. Que de conformidad con la fracción III del artículo 33 del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, a la solicitud de declaratoria de alerta de violencia de género deben acompañarse los documentos que sean necesarios para acreditar la personalidad con la que se promueve la solicitud, así como la legal existencia del organismo o asociación que promueva. En el presente caso, se presentaron los testimonios de la escritura 45,895 que acreditan la legal existencia de Todos para Todos, A.C., por lo que se tiene por cumplido el referido requisito.

VI. Que de conformidad con la fracción IV del artículo 33 del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la solicitud de declaratoria de alerta de violencia de género debe contener una narración de los hechos en que se basa para estimar que existen delitos del orden común contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres, que perturben la paz social en un territorio determinado y la sociedad así lo reclame, o bien que en dicho territorio existe un agravio comparado, en términos del artículo 31 del Reglamento. En el presente caso existe una narración de hechos que describen la posible existencia de una situación de violencia feminicida en los municipios de Benito Juárez, Solidaridad, Cozumel, Othón P. Blanco y Tulum, en el estado de Quintana Roo, motivo por el cual se tiene por cumplido el referido requisito.

VII. Que el requisito establecido en la fracción V del artículo 33 del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia no es aplicable en este caso, ya que éste sólo opera en caso de que la solicitud verse sobre un agravio comparado en términos del artículo 31 del mismo Reglamento citado.

VIII. Que el artículo 38 Bis del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, establece una causal de improcedencia de iniciar una nueva investigación de hechos relacionados con solicitudes previamente presentadas que ya hubieran dado lugar a informes por parte del grupo de trabajo, sin embargo prevé la acumulación de la solicitud al expediente inicial.

IX. Que de conformidad con lo establecido en el artículo citado, se advierte que la segunda solicitud narra hechos relacionados con la primera solicitud. Como se puede advertir en el apartado de antecedentes del presente acuerdo, así como en el cuerpo de ambas solicitudes. Ejemplo de ello es que ambas refieren a casos de feminicidios, homicidios o asesinatos, diversos delitos de violencia sexual, especialmente violación, trata de personas y violencia familiar. Asimismo, ambas solicitudes coinciden en que los municipios con mayor incidencia son Benito Juárez y Solidaridad, particularmente las ciudades de Cancún y Playa del Carmen.

Al respecto, cabe señalar que si bien la segunda solicitud hace especial énfasis en los delitos sexuales y la trata de personas, mientras que la primera solicitud hace énfasis en los feminicidios, delitos sexuales y desaparición de mujeres, todos estos supuestos refieren la existencia de un contexto de violencia feminicida, que refiere a la violencia que va más allá del supuesto de feminicidio. Conforme al artículo 21 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia se define la violencia feminicida como 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.

En ese supuesto, es importante referir que durante la etapa de investigación en los procedimientos de AVGM el estudio se realiza por diversos tipos ya identificados de violencia extrema, entre ellos la violencia sexual y la trata de personas, por lo que la primera investigación ya se abocó a dichos supuestos.

X. Que actualmente está vigente la declaratoria de AVGM para el estado de Quintana Roo, la cual resolvió dictar medidas de seguridad, prevención y justicia para hacer frente a la violencia feminicida, por lo que los hechos narrados en la segunda solicitud ya son objeto de atención en el primer procedimiento.

XI. Que la segunda solicitud también hace alusión al contexto de violencia en el municipio de Othón P. Blanco y respecto al municipio de Tulum, no refiere casos o cifras específicas sin embargo indica que la situación de violencia también se encuentra presente ese municipio.

XII. Que al realizar la visita *in situ* en dichos municipios, se advierte la necesidad de distinguir claramente qué hechos serán analizados en la evaluación y seguimiento de la declaratoria de alerta y cuáles serán objeto de la ampliación de la solicitud. Lo anterior, en consideración que algunas de las propuestas del informe del grupo de trabajo y las medidas decretadas en la AVGM, son de carácter estatal y por tanto tienen efectos en todo el territorio.

Por todo lo anterior, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, con fundamento en el artículo 38 BIS del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, así como las obligaciones constitucionales de promover, respetar, proteger y

garantizar los derechos humanos, así como brindar la interpretación más favorable a los derechos humanos,

RESUELVE:

1. De conformidad con la investigación del grupo de trabajo, dejar sin efectos el Acuerdo por el cual se desecha la solicitud de alerta de violencia de género contra las mujeres para los municipios de Benito Juárez, Solidaridad, Cozumel, Othón P. Blanco y Tulum en el estado de Quintana Roo, y en consecuencia el oficio CNPEVM/1023/2017 por el cual se remite el acuerdo a la Secretaria Ejecutiva del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, para que se notifique a la organización solicitante.

2. Acumular la solicitud de alerta de violencia de género contra las mujeres presentada por Todos para Todos, A.C., por lo que hace al contexto de violencia para los municipios de Benito Juárez, Solidaridad y Cozumel, y ampliar la investigación para los municipios de Othón P. Blanco y Tulum.

3. Con fundamento en el artículo 35 del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, se solicita a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres se sirva informar de la presente decisión de admisibilidad a la solicitante y al gobierno del estado de Quintana Roo.

4. Con fundamento en el artículo 36 del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, se solicita a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres que haga del conocimiento de las personas integrantes de dicho Sistema Nacional el presente acuerdo de admisibilidad. Asimismo, se solicita que coordine y realice las acciones necesarias para la conformación del grupo de trabajo al que hace referencia el artículo 36 del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

ALEJANDRA NEGRETE MORAYTA
COMISIONADA NACIONAL