



ACUERDO MEDIANTE EL CUAL SE EMITEN MEDIDAS PROVISIONALES DE SEGURIDAD Y JUSTICIA, A FIN DE EVITAR QUE SE CONTINÚEN DANDO ACTOS DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA, PARTICULARMENTE EN EL MUNICIPIO DE JUÁREZ.

(27 de enero de 2020)

I. VISTOS

1. Los artículos 1º y 4º 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 23 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia;
4. Los artículos 36 y 36 Bis del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia;
5. Los artículos 19, 21 y 23 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas;
6. Las solicitudes de Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (DAVGM) presentadas por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del estado de Chihuahua para los municipios de Juárez, Chihuahua, Cuauhtémoc, Parral y Guadalupe y Calvo; y, por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para los municipios de Juárez y Chihuahua.
7. La petición realizada por el Grupo de Trabajo

II. ANTECEDENTES

8. El 7 de marzo de 2016, la entonces Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, recibió de parte de 25 organizaciones sociales¹ de Chihuahua, la solicitud de emitir una alerta preventiva para personas defensoras de derechos humanos y periodistas. En dicha solicitud se relacionaron agresiones e intimidaciones dirigidas contra personas defensoras

¹ Abogadas Demócratas, Alianza Sierra Madre, A.C. (ASMAC), Bowerasa, A.C. Haciendo Camino, Centro de Atención a la Mujer Trabajadora, A.C. (CAMT), Centro de Derechos Humanos de las Mujeres, A.C. (CEDEHM), Centro de Derechos Humanos Paso del Norte, AC, Círculo de Estudios de Género, A.C, Colectivo La Gota, Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos, A.C (COSYDDHAC), Consultoría Técnica Comunitaria, A.C. (CONTEC), Ecos de Mirabal, El Barzón Chihuahua, Fatima, I.B.P, Grupo Feminista 8 de Marzo, Grupo Género Parral, Grupo Promotor de los Derechos Políticos de las Ciudadanas, Iskra Casa de Cultura, Justicia para Nuestras Hijas, Kakúm Colectiva, Movimiento Insurgencia Magisterial de la Ciudad de Chihuahua, Mujeres Barzonistas, Mujeres por México en Chihuahua, A.C, Observa Ciudadan@, Observatorio para el Acceso a la información Pública, Organización para la Defensa del Patrimonio Familiar y los Derechos Humanos, A.C. (UCD Chihuahua), Red por la Participación Ciudadana.





de derechos humanos y periodistas algunas de las cuales sucedieron en los últimos meses de 2015 y los primeros de 2016.

9. Con base en las facultades que otorga la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas a la Junta de Gobierno del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (en adelante Mecanismo), en la sesión del mes de marzo de 2016, ese órgano acordó la elaboración de un Diagnóstico sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas en Chihuahua.

10. El 13 de julio de 2016, se suscribió el Convenio de Cooperación que en el marco de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, celebraron la Junta de Gobierno del Mecanismo y el Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua, el cual tiene por objeto establecer las bases de cooperación para implementar las medidas de prevención que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

11. En la sesión del 29 de julio de 2016, la Junta de Gobierno del Mecanismo aprobó el Diagnóstico sobre la Situación de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del estado de Chihuahua² e instruyó a la Coordinación Ejecutiva Nacional realizar, en coordinación con las organizaciones de derechos humanos solicitantes de la Alerta, una propuesta de Plan de Contingencia para iniciar el diálogo con las autoridades de la entidad federativa, así como con autoridades federales.

12. A partir del Diagnóstico, en 2017 se construyó el Plan de Contingencia para la Atención de la Situación de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en Chihuahua³, que consta de 52 acciones en torno a cinco ejes:

- 1) Estrategias transversales a los escenarios de riesgo identificados, 11 acciones;
- 2) Femicidios, situación de vulnerabilidad de personas migrantes, grupos de la diversidad sexual, violencia de género y trabajadoras de las maquilas, 16 acciones;
- 3) Medio ambiente, 13 acciones;
- 4) Situación de la Sierra Tarahumara, 8 acciones;
- 5) Violaciones a la libertad de expresión y derechos de los periodistas, 4 acciones.

² https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/162134/Informe_Mecanismo_Chihuahua.pdf

³ https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/233420/PLAN_DE_CONTIGENCIA_CHIHUAHUA..pdf.pdf





13. Desde su puesta en marcha y adopción se realizan reuniones trimestrales, en las que entre otras instancias públicas y privadas, desde la Secretaría de Gobernación participan el Mecanismo y esta Comisión Nacional.

14. El 24 de junio de 2019, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del estado de Chihuahua (CEDH-Ch), presentó ante el Instituto Nacional de las Mujeres en su calidad de Secretaría Ejecutiva, una solicitud de declaratoria de alerta de violencia de género contra las mujeres por violencia feminicida para los municipios de Juárez, Chihuahua, Cuauhtémoc, Parral y Guadalupe y Calvo del Estado de Chihuahua.

15. En esa misma fecha, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), presentó ante la Secretaría Ejecutiva una solicitud de declaratoria de alerta de violencia de género contra las mujeres por violencia feminicida para los municipios de Juárez y Chihuahua del Estado de Chihuahua

16. El 28 de junio de 2019, mediante acuerdo emitido por la Conavim se resolvió Admitir y Acumular las solicitudes presentadas por la CEDH-Ch de Chihuahua y la CNDH.

17. El 11 de julio de 2019, la CONAVIM hizo del conocimiento del gobernador del Estado de Chihuahua que las solicitudes presentadas por la CEDH y la CNDH y narradas fueron admitidas y acumuladas el 28 de junio de 2019.

18. El 29 de julio de 2019, se llevó a cabo la Sesión de Instalación y Primera Sesión Ordinaria del Grupo de Trabajo integrado por: Abel Saldaña González, Director de Análisis Institucional y Diseño de Políticas de Prevención de Conavim; Sayda Yadira Blanco Morfín, Directora de Atención y Seguimiento de las alertas de Género del Inmujeres; Sofía Román Montes, representante de la CNDH; el Instituto Chihuahuense de las Mujeres (Ichmujeres) designó como su representante a la Lic. Emma Saldaña Lobera, Directora General del Ichmujeres así como a la Mtra. María de Jesús García González, Jefa de la Unidad de Atención a Casos de la Violencia Laboral; y en su calidad de representantes de institución académica o de investigación especializada de carácter nacional y local a las siguientes personas: a) La Dra. Gloria Ramírez Hernández, de la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México; b) La Mtra. Andrea Medina Rosas, quien cuenta con el respaldo del Centro de Estudios e Investigaciones interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México; y c) Mtra. Rosa Verónica Terrazas Aragonez, representante del Instituto de Psicología Forense. Mediante invitación directa, se integró a las actividades del Grupo de Trabajo la Dra. Sandra Bustillos Durán, representante de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.





19. El Grupo de trabajo a la fecha se encuentra realizando su trabajo de investigación y análisis de los hechos narrados en las solicitudes y se instaló en sesión permanente desde el 26 de agosto de 2019.

20. El 19 de enero del 2020 fue encontrada sin vida, en una calle del centro del municipio de Ciudad Juárez, Isabel Cabanillas, conocida en aquel municipio por sus actividades artísticas y de activismo político; su asesinato provocó la indignación de las defensoras de derechos humanos en aquella ciudad y de la sociedad juarense en general.

21. El 20 de enero del 2020, tanto la Conavim como el Inmujeres hicieron pronunciamientos públicos⁴ solicitando acciones efectivas al gobierno del estado de Chihuahua y a la Fiscalía General de aquella entidad, frente al homicidio de la activista señalada, así como por el clima de violencia feminicida que se vive en Chihuahua. Asimismo, la noticia y comentarios al respecto han surgido en diversos medios impresos y digitales.

22. El 24 de enero del 2020, en sesión del Grupo de Trabajo que analiza las solicitudes de AVGM para el estado de Chihuahua acordó solicitar a través de la Secretaría Técnica, que la Secretaría de Gobernación a través de esta Comisión Nacional analicé la posibilidad de implementar, en coordinación con las autoridades federales, locales o municipales que corresponda, las medidas provisionales de seguridad y justicia necesarias que, en su caso procedan, a fin de evitar que se continúen dando actos de violencia contra las mujeres en un territorio determinado.

Para tal efecto el Grupo señalado propuso las medidas siguientes:

- 1. El Mecanismo de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas inicie de manera urgente una evaluación de riesgo individual y colectiva de defensoras de derechos humanos de las mujeres en Ciudad Juárez y se determine un plan de trabajo adecuado al contexto local.*
- 2. A la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos inicien, en la manera coordinada conveniente, queja de oficio ante las intimidaciones realizadas*

⁴ <https://www.gob.mx/conavim/prensa/conmina-conavim-a-gobiernos-en-chihuahua-y-ciudad-juarez-a-emprender-medidas-que-frenen-la-situacion-de-riesgo-para-las-mujeres-y-garanticen-su-seguridad>
<https://www.gob.mx/inmujeres/prensa/el-inmujeres-y-el-instituto-chihuahuense-de-las-mujeres-condenan-el-feminicidio-de-la-artista-y-activista-juarense-isabel-cabanilla>





por el personal de seguridad pública en la manifestación del día 19 de enero en Ciudad Juárez.

3. Al Consejo Nacional para Prevenir y Erradicar la Discriminación se solicita que inicie de oficio una queja por discriminación en relación con las declaraciones emitidas por el coordinador de la Mesa de seguridad y justicia de Chihuahua, Manuel González Piña, publicadas en nota publicada en el Diario el día 22 de enero de 2020 bajo el título "Alerta de género desalienta inversiones".

III. ANÁLISIS DE LA PROCEDENCIA DE LAS MEDIDAS

23. De conformidad con la fracción III del artículo 36 Bis de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, es competencia de la Secretaría de Gobernación, a través de esta Comisión Nacional, implementar las medidas provisionales de seguridad y justicia necesarias, que en su caso procedan, a fin de evitar que se continúen dando actos de violencia contra las mujeres en un territorio determinado.

24. Atendiendo a la naturaleza jurídica de las medidas, encontramos que éstas son "entendidas en el sentido estricto del término como providencias que, pendiente la solución de una controversia, puede disponer el órgano competente para pronunciar una decisión obligatoria entre las partes, a fin de que no se vean menoscabados en modo alguno los derechos aún no comprobados"⁵.

25. En función de lo anterior, se da cuenta de que las medidas provisionales propuestas por el Grupo de Trabajo que da seguimiento a las solicitudes de AVGM de estado de Chihuahua en sus numerales 2 y 3 y que han sido descritas en el párrafo 22 de este documento, no forman parte de las providencias urgentes para evitar que se continúen dando actos de violencia contra las mujeres, sino se trata de atribuciones, así como de un trabajo que deben realizar dos órganos autónomos de protección y defensa de los derechos humanos. En el mismo sentido sucede con la sugerencia hecha para la queja que se solicita inicie el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, en tal sentido se considera que éstas no son procedentes.

26. No obstante lo anterior, se dará vista a las tres instituciones referidas a efecto de que en el marco de su competencia actúen conforme a derecho proceda.

⁵ Aguiar Aranguren, Asdrúbal, "Apuntes sobre las medidas cautelares en la Convención Americana sobre Derechos Humanos" como se cita en Nieto Navia, Rafael, La Corte y el Sistema Interamericanos de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1994, p. 20.





27. Por lo que ve a la medida propuesta en el numeral 1, cabe destacar que de conformidad a lo que señala el artículo 19 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, corresponde a la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida del Mecanismo, la recepción de las solicitudes de incorporación al mismo, asimismo se señala el procedimiento de atención a las mismas. En función de ello, son las personas que se encuentran en una situación de riesgo las que solicitan su incorporación al mismo.

28. De igual manera, como ha quedado asentado en los párrafos 8, 9, 10, 11, 12 y 13 de este Acuerdo, Chihuahua a la fecha cuenta con un Plan de Contingencia para la Atención de la Situación de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, que consta de 52 acciones, revisadas y evaluadas periódicamente. Por lo que la situación de seguridad de las defensoras de derechos humanos es analizada de manera constante y permanente de manera coordinada entre la federación, el estado de Chihuahua y sus municipios.

29. Aunado a lo anterior y dadas las circunstancias del homicidio de Isabel Cabanillas, se insta a la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida del Mecanismo inicie el estudio de evaluación de acción inmediata, y en su caso, emita e implemente las medidas urgentes de protección para su familia.

30. No pasa desapercibido a esta Comisión Nacional, que la situación de seguridad ciudadana en aquella entidad se ha tornado compleja derivado de diversos actos violentos presuntamente generados por la delincuencia organizada, que ponen en una situación de mayor vulnerabilidad a las niñas, adolescentes y mujeres que transitan por su territorio.

31. En vista de lo anterior, la Comisión Nacional considera que, bajo el criterio de apreciación *prima facie*, se halla establecida la existencia de una situación de riesgo para los derechos a la vida, la seguridad, la libertad y la integridad de las mujeres en el municipio de Juárez, Chihuahua, de manera particular, pero también para el resto de ellas en la entidad.

32. De tal suerte, que se hace necesario que de manera coordinada la federación, el estado y los municipios generen un plan de acción inmediata que permita garantizar los derechos señalados en el punto anterior a las niñas, adolescentes y mujeres en Chihuahua, situación que es procedente en el marco de las funciones de la Mesa Estatal de Seguridad en la que convergen los tres niveles en la materia.





IV. DECISIÓN

33. Esta Comisión Nacional considera que el presente asunto reúne *prima facie* los requisitos de salvaguarda necesarias, a fin de evitar que se continúen dando actos de violencia contra las mujeres en Chihuahua, y de manera particular en el municipio de Juárez. En consecuencia, se solicita lo siguiente:

a) Que la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida del Mecanismo de Protección de Defensores de Derechos Humanos y Periodistas, inicie el estudio de evaluación de acción inmediata, y en su caso, emita e implemente las medidas urgentes de protección para la familia de Isabel Cabanillas.

b) Que la Mesa Estatal de Seguridad de Chihuahua asuma como un tema prioritario la seguridad de las niñas, adolescentes y mujeres en aquella entidad, para lo cual deberá implementar un plan de acción inmediata para garantizar dicho derecho.

c) Que se informe al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del estado de Chihuahua sobre los puntos propuestos por el Grupo de Trabajo que da seguimiento a la solicitud de AVGM para aquella entidad, en términos de lo señalado en el párrafo 26 de este Acuerdo.

d) Que las instancias involucradas en la presente decisión informen, dentro del plazo de 15 días hábiles, contados a partir de la fecha de la presente resolución sobre las acciones realizadas para dar cumplimiento y actualizar dicha información de manera periódica.

34. La Comisión Nacional resalta que, la procedencia de las medidas provisionales aquí señaladas y su adopción no constituyen prejujuamiento sobre violación alguna a los derechos humanos y lo que buscan es garantizar la seguridad de las niñas, adolescentes y mujeres en Chihuahua.

35. La Comisión Nacional instruye a la Secretaría Ejecutiva que notifique el presente acuerdo al Grupo de Trabajo solicitante, a las autoridades involucradas y señaladas en el mismo.

DRA. MARÍA CANDELARIA OCHOA ÁVALOS
COMISIONADA NACIONAL



