GOBERNACIÓN | CONAVIM
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
COMISIÓN NACIONAL PARA PREVENIR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

Oficio No. CNPEVM/874/2020
Ciudad de México, a 7 de diciembre de 2020

Dra. Nadine Gasman Zylbermann
Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres y
Secretaria Ejecutiva del Sistema Nacional para Prevenir,
Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres
P r e s e n t e

Hago referencia a la segunda sesión del Grupo de Trabajo conformado para el seguimiento y análisis de la solicitud de alerta de violencia de género contra las mujeres para el estado de Baja California que se llevó a cabo el 27 de noviembre de 2020, en la cual se tomó, entre otros el acuerdo de solicitar a la Secretaría de Gobernación la emisión de medidas provisionales con la finalidad de evitar que se continúen dando actos de violencia contra las mujeres en el municipio de San Quintín.

Al respecto, de acuerdo con el artículo 36 Bis, apartado III del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, me permito remitir el 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 Baja California, particularmente en el Municipio de San Quintín.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

Dra. Ma Fabiola Alanís Sámano
Comisionada Nacional

INMUJERES
INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES
09 DIC 2020
12:55 Hrs.
NOMBRE, FIRMA Y HORA
OFICIALÍA DE PARTES

C.c.p. **Doctora Olga Sánchez Cordero**. Secretaria de Gobernación. Para su conocimiento.
Licenciada Anabel López Sánchez. Directora General para una Vida Libre de Violencia y para la Igualdad Política y Social.- Para su conocimiento.

OWMB/IAC

Ciudad de México, a 4 de diciembre de 2020.

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 BAJA CALIFORNIA, PARTICULARMENTE EN EL MUNICIPIO DE SAN QUINTÍN.

I. 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. Los artículos 1° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos;
4. Recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer CEDAW/C/MEX/CO/7-8 y CEDAW/C/MEX/CO/9.
5. El artículo 23 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia;
6. Los artículos 36 y 36 Bis del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia;
7. La solicitud de Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (DAVGM) presentada por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del estado de Baja California; y
8. La solicitud realizada por el Grupo de Trabajo en su 2ª Sesión Ordinaria.

II. ANTECEDENTES

9. El 9 de mayo de 2019, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California (CDHBC) emitió la Recomendación General 1/2019 dirigida al gobierno del estado de esa entidad federativa, así como a los Ayuntamientos de Tijuana, Mexicali, Ensenada, Tecate y Rosarito, con relación a las obligaciones para la prevención, atención, investigación, sanción y erradicación de la violencia de género, incluyendo la violencia feminicida y la reparación integral del daño.

10. El 26 de febrero de 2020, la CDHBC presentó una solicitud de Alerta de Violencia contra las Mujeres (AVGM) por violencia feminicida para esa entidad, en la misma se solicita que se establezcan las medidas de prevención, investigación, seguridad y justicia que correspondan al contexto de violencia feminicida y se precisó que en los municipios de Tijuana y Mexicali se concentra el mayor número de feminicidios de la entidad.

11. El 3 de marzo de 2020, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim), admitió la referida solicitud de AVGM y se solicitó a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción

y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (Sistema PASE) informarlo a la solicitante y a las integrantes del Sistema PASE.

12. Del 26 de junio al 3 de julio de 2020[1], en las páginas de internet de la Conavim y del Instituto Nacional de las Mujeres, se publicaron las convocatorias nacional y estatal extraordinarias para conformar el grupo de trabajo que estudiará la solicitud de AVGM para Baja California. Del 10 al 17 de noviembre de 2020, se publicó la convocatoria. El 20 de noviembre de 2020.

13. El 11 de octubre de 2020, la Conavim hizo del conocimiento del gobernador del estado de Baja California sobre la admisión de la solicitud presentada por la CDHBC y se solicitó la designación de una persona de enlace para las acciones de coordinación que se realizarán.

14. El 26 de octubre de 2020, la Diputada Miriam Elizabeth Cano Núñez de la XXII Legislatura del estado de Baja California, se reunió con la Comisionada Nacional en la que le externó su preocupación ante la situación de violencia feminicida en su entidad federativa y con especial atención en el municipio de San Quintín.

15. El 6 de noviembre de 2020, CDHBC informó a la Conavim mediante oficio (adjuntar oficio), las cifras de violencia feminicida del periodo de 2015 a lo que va de 2020. Asimismo, detalló que el 24 de septiembre de 2020, que, *la expareja de L.R.O.H., de nombre P.M. la privó de la vida en su lugar de trabajo con un arma de fuego para luego suicidarse (...) la hoy víctima había pedido el apoyo de distintas autoridades.*

16. El 19 de noviembre de 2020, el estado de Baja California designó al Secretario de Gobierno como coordinador de las acciones de seguimiento y enlace de coordinación con la Conavim.

17. El 23 de noviembre de 2020, se instaló el Grupo de Trabajo conformado para el seguimiento de la solicitud de AVGM para el estado de Baja California; desde ese día y al 27 de noviembre de 2020[2], el referido Grupo de Trabajo realizó *visitas in situ* de investigación y análisis de los hechos narrados en la solicitud de AVGM en los seis municipios del estado de Baja California.

---

[1] Ver convocatoria en: Ver convocatoria en: https://www.gob.mx/inmujeres/documentos/convocatoria-publica-para-la-integracion-de-representantes-del-ambito-academico-de-instituciones-nacionales?idiom=es

[2] Ver convocatoria en:https://www.gob.mx/conavim/documentos/convocatoria-publica-para-la-integracion-de-representantes-del-ambito-academico-de-instituciones-nacionales-en-los-gt-y-gim?idiom=es

18. El 23 de noviembre de 2020, el Grupo de Trabajo sostuvo una reunión virtual con personal de la CDHBC, en la que se señalaron las quejas por casos de muertes violentas de mujeres en la entidad federativa y ante la alta violencia que viven las mujeres en el municipio de San Quintín; asimismo, se reiteró la importancia de brindar atención y reparación del daño a las víctimas del caso de L.R.O.H.

19. El 25 de noviembre de 2020, el Grupo de Trabajo se trasladó al municipio de San Quintín y durante las entrevistas se percató de una marcha con consignas por el cese a la violencia contra las mujeres y de manera particular manifestaron su repudio al feminicidio de L.R.O.H. y a otros feminicidios que no han sido investigados con debida diligencia por parte de las autoridades de procuración de justicia.

20. El 27 de noviembre de 2020, el Grupo de Trabajo realizó su segunda sesión ordinaria, en la que se acordó, entre otros, lo siguiente:

21. *Tercero. A partir de la información recabada por el grupo de trabajo durante su visita in situ, específicamente en el municipio de San Quintín y la muerte violenta de L.R.O.H. el 24 de septiembre de 2020, con fundamento en el artículo 36 Bis, fracción III del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, se solicita a la Secretaría de Gobernación por conducto de la Conavim, para que en un plazo no mayor de 5 días, analice la posibilidad de implementar, en coordinación con las autoridades federales, locales o municipales que corresponden 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 el municipio de San Quintín.*

22. El 30 de noviembre de 1° de diciembre de 2020, el Grupo de Trabajo realizó sus entrevistas finales de manera virtual a representantes de colectivos, organizaciones y lideresas jornaleras, entre otras, en las cuales, fue reiterada la preocupación ante las omisiones por parte de las autoridades de procuración de justicia en los casos de violencia contra las mujeres, la imperante necesidad de brindar mayor seguridad a las mujeres y contar suficiente personal, ya que no se cuenta con intérpretes o traductores, así como de personal médico legista que esté de manera fija en San Quintín para que las investigaciones se realicen con la debida diligencia.

III. CONSIDERANDO

23. Que de acuerdo con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) que establece las obligaciones generales que tienen los Estados Parte de respetar los derechos y libertades en ella consagrados y de garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción.

24. Que en atención al principio de complementariedad y subsidiariedad, son los mismos Estados Parte de la CADH los que se encuentran primeramente obligados a garantizar la vida, seguridad e integridad de las personas a través de sus órganos y jurisdicción interna[3] y están especialmente obligados a garantizar los derechos de las personas en situación de riesgo, a través de los mecanismos internos existentes para ello[4], y debe impulsar las investigaciones necesarias para esclarecer los hechos, seguidas de las consecuencias que la legislación pertinente establezca.

25. Que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)ha advertido que para determinar si existe una situación de extrema gravedad y urgencia de evitar daños irreparables, puede valorar el conjunto de factores o circunstancias políticas, históricas, culturales o de cualquier otra índole que afectan a una persona beneficiaria o la colocan en una situación de vulnerabilidad en un determinado momento, únicamente ciertas situaciones extremas y urgentes pueden ser cubiertas mediante medidas provisionales con base meramente en una situación contextual[5].

26. Que las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer CEDAW/C/MEX/CO/7-8[6] señalan lo siguiente:

27. *Refuerce su estrategia de seguridad pública (...), en cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, incluidas las derivadas de la Convención, y acabe con los altos niveles de inseguridad y violencia que siguen afectando a las mujeres y las niñas;*

28. Que las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer CEDAW/C/MEX/CO/9 señalan lo siguiente:

---

[3] Caso Ávila Moreno y otros (Caso Operación Génesis). Medidas provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte de 30 de mayo de 2013, considerando 23.

[4] Caso Gutiérrez Soler. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte de 23 de octubre de 2012, Considerando 21, y Caso García Prieto y otros. Medidas provisionales respecto de El Salvador. Resolución de la Corte de 26 de enero de 2015, Considerando 29.

[5] Asunto Liliana Ortega y otras. Medidas Provisionales respecto de Venezuela. Resolución de la Corte de 9 de julio de 2009, Considerando 22 y Asunto Alvarado Reyes y otros. Medidas provisionales respecto de México. Resolución de la Corte de 15 de mayo de 2011, Considerando 20.

[6] Véase, https://undocs.org/sp/CEDAW/C/MEX/CO/7-8

29. *Vele por que la información sobre los recursos legales esté a disposición de las mujeres víctimas de la violencia de género y cualquier forma de discriminación, particularmente en lenguas indígenas y formatos accesibles para las mujeres con discapacidad, e implante un sistema de tribunales móviles y asistencia jurídica gratuita destinado a facilitar el acceso a la justicia de las mujeres que viven en zonas rurales y remotas;*

(...)

30. *Aliente a las mujeres a denunciar los incidentes de violencia de género, incluida la violencia doméstica, se asegure de que las mujeres víctimas de discriminación y violencia de género tengan acceso a recursos efectivos y oportunos, y garantice que todos los casos de violencia de género contra la mujer se investiguen eficazmente y que los autores sean enjuiciados y castigados como corresponda.*

(...)

31. *Adopte medidas de carácter urgente para prevenir las muertes violentas, los asesinatos y las desapariciones forzadas de mujeres, en particular combatiendo las causas profundas de esos actos, como la violencia armada, la delincuencia organizada, el tráfico de estupefacientes, los estereotipos discriminatorios, la pobreza y la marginación de las mujeres;*

(...)

32. *Investigue, enjuicie y sancione como corresponda a los responsables, incluidos los agentes estatales y no estatales, como cuestión prioritaria;*

IV. ÁNALISIS DE LA PROCEDENCIA DE LAS MEDIDAS

33. De conformidad con la fracción III del artículo 36 Bis del Reglamento Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, es competencia de la Secretaría de Gobernación, a través de la Conavim, analizar 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.

34. 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"[7].

35. La Corte IDH derivado de sus facultades tanto contenciosa como consultiva ha fijado diversos criterios en materia de protección de los derechos humanos y los establecidos sobre las medidas provisionales son de especial y orientadores para el Estado mexicano.

36. Al respecto, el artículo 63.2 de la CADH establece que, en casos de extrema gravedad y urgencia y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte IDH, en los asuntos que esté conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes.

37. La Corte IDH ha establecido que las medidas provisionales tienen dos caracteres, uno cautelar y otro tutelar[8] y dada la naturaleza del estudio del caso que se analiza, solo se abordará el carácter tutelar.

38. El carácter tutelar de las medidas provisionales implica "una verdadera garantía jurisdiccional de carácter preventivo, por cuanto se protegen derechos humanos, en la medida en que se busca evitar daños irreparables a las personas"[9]. La adopción de medidas provisionales tiene como fin último evitar o prevenir que una posible violación de derechos humanos se materialice, es decir, el objetivo es "garantizar la efectividad práctica de los derechos de manera que no sean sólo retórica"[10].

39. En función de lo anterior, se da cuenta de que la solicitud de medidas provisionales por parte del Grupo de Trabajo que da seguimiento a la solicitud de AVGM de estado de Baja California y que ha sido descrita en el párrafo 21 de este documento, no forman parte de las providencias urgentes para evitar que se continúen dando actos de violencia contra las mujeres, sino se refiere a atribuciones de protección y defensa de los derechos humanos en la entidad de

---

[7] 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.

[8] Asunto Centro Penitenciario de Aragua "Cárcel de Tocorón" respecto de Venezuela, resolución de la Corte de 24 de noviembre de 2010, considerando sexto.

[9] Asunto Alvarado Reyes y otros respecto de México, resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 26 de noviembre de 2010, considerando quinto.

[10] Clara Burbano Herrera, *Provisional Measures in the case law of the Inter-American Court of Human Rights.* Amberes y Oxford, Intersentia, 2010, p.1.

Baja California, con especial atención en el municipio de San Quintín, en tal sentido se considera que éstas no son procedentes.

40. No obstante lo anterior y dadas las circunstancias del feminicidio de *L.R.O.H.*, se insta a la Fiscalía General de Estado de Baja California que inicie el estudio de evaluación de acción inmediata, y en su caso, emita e implemente las medidas urgentes de protección para **su** familia y se dará vista a la Secretaría de Honestidad y Función Pública y a la Fiscalía de Contraloría y Visitaduría para que se investigue la posible comisión de servidoras o servidores públicos encargados de las solicitudes de ayuda realizadas por la víctima, a efecto de que en el marco de su competencia actúen conforme a derecho proceda.

41. En vista de lo anterior, la Conavim 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 estado de Baja California y de manera especial y de manera particular, en San Quintín.

42. 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 Baja California, 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.

POR TANTO:

LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN A TRAVÉS DE LA CONAVIM EN USO DE SUS ATRIBUCIONES PREVISTAS EN LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 36 BIS DEL REGLAMENTO LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA Y DEL ARTÍCULO TERCERO DEL *DECRETO POR EL QUE SE CREA COMO ÓRGANO ADMINISTRATIVO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, LA COMISIÓN NACIONAL PARA PREVENIR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES*,

V. RESUELVE:

43. La Conavim considera que el presente asunto reúne *prima facie* los requisitos de salvaguarda necesarias, a fin de evitar un daño inminente y que se continúen dando actos de violencia contra las mujeres en Baja California, y de manera particular en el municipio de San Quintín. En consecuencia, se solicita lo siguiente:

a) Se instale una mesa de atención a casos de violencia feminicida en el estado Baja California y con especial atención en San Quintín, la cual deberá ser coordinada por parte de la Fiscalía General del Estado de Baja California con la participación del Poder Judicial de esa entidad, *inter alia*: Secretaría General de Gobierno, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, la Defensoría de Pública, Guardia Estatal de Seguridad e Investigación, así como de la Secretaría de Integración y Bienestar Social y Secretaría de Inclusión Social e Igualdad de Género, Secretaría de Salud, Instituto de la Mujer y la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

b) Se inicie por parte de la Fiscalía Especializada en Delitos contra Mujeres por Razones de Género y la Fiscalía Regional de Ensenada el estudio de evaluación de acción inmediata, y en su caso, emita e implemente las medidas urgentes de protección aplicando una perspectiva de género para analizar la situación de presuntas violaciones y riesgos que atraviesa la familia de *L.R.O.H.*

c) Que la Mesa Estatal de Seguridad de Baja California 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 y en el marco de este, se adopten las medidas complementarias que fueran necesarias para proteger la vida e integridad de las mujeres y niñas de esa entidad federativa.

44. 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 bimestral por un plazo de **seis meses** en donde se determinará si las medidas provisionales continuarán o serán levantadas.

45. Que el estado de Baja California realice todas las gestiones pertinentes para que las medidas señaladas se planifiquen e implementen con la participación de las personas beneficiarias y/o sus representantes y que, en general, les mantenga informado a organizaciones de la sociedad civil especializadas en violencia contra las mujeres y violencia feminicida, así como de colectivos de San Quintín sobre el avance de su ejecución.

46. La Conavim resalta que, la procedencia de las medidas provisionales aquí señaladas y su adopción no constituyen prejuzgamiento sobre violación alguna a los derechos humanos y lo que buscan es garantizar la seguridad de las niñas, adolescentes y mujeres en Baja California.

47. La Conavim solicita a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres que notifique el presente acuerdo al Grupo de Trabajo y a la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California en su calidad de peticionaria de la alerta de violencia de género contra las mujeres para el estado de Baja California.

DRA. MA FABIOLA ALANIS SÁMANO
COMISIONADA NACIONAL

OWMB/IAC