

# Situación de derechos humanos en México



Organización de los  
Estados Americanos



OEA/Ser.L/V/II.

Doc. 44/15

31 diciembre 2015

Original: Español

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

# Situación de los derechos humanos en México

**OAS Cataloging-in-Publication Data**

Inter-American Commission on Human Rights.

Situación de los derechos humanos en Mexico / Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

v. ; cm. (OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.L)

ISBN

I. Title. II. Series. OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.L.

OEA/Ser.L/V/II.Doc. 44/15

# **COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS**

## **Miembros**

---

Rose-Marie Belle Antoine

James L. Cavallaro

José de Jesús Orozco Henríquez<sup>1</sup>

Felipe González

Rosa María Ortiz

Tracy Robinson

Paulo Vannuchi

## **Secretario Ejecutivo**

---

Emilio Álvarez-Icaza Longoria

## **Secretaria Ejecutiva Adjunta**

---

Elizabeth Abi-Mershed

---

<sup>1</sup> Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2 del Reglamento de la Comisión, el Comisionado José de Jesús Orozco Henríquez, de nacionalidad mexicana, no participó en la discusión, investigación, deliberación y aprobación del presente informe.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 31 de diciembre de 2015

# ÍNDICE

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>11</b>
<hr/>	
<b>CAPÍTULO 1   INTRODUCCIÓN</b>	<b>17</b>
<hr/>	
<b>CAPÍTULO 2   BREVE ANÁLISIS SOBRE LOS FACTORES QUE DAN LUGAR A LA VIOLENCIA EN MÉXICO</b>	<b>31</b>
<hr/>	
<i>A. Principales fuentes de la violencia</i>	34
1. Actores estatales	34
2. Crimen organizado	37
3. Otros actores como fuentes de violencia	39
<i>B. Otros factores que inciden en la situación de violencia</i>	42
1. Situación socioeconómica	42
2. Rutas migratorias, narcotráfico y tráfico de armas	45
3. Impunidad y sus graves consecuencias para el estado de derecho	47
<hr/>	
<b>CAPÍTULO 3   PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO</b>	<b>53</b>
<hr/>	
<i>A. Estructura del Estado mexicano</i>	53
<i>B. México y el derecho internacional de los derechos humanos</i>	54
1. Reforma constitucional en materia de derechos humanos	55
<i>C. Implementación del control de convencionalidad</i>	57
<hr/>	
<b>CAPÍTULO 4   VIOLENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA</b>	<b>61</b>
<hr/>	
<i>A. Situación de violencia y violaciones a los derechos humanos</i>	61
1. Desapariciones y desapariciones forzadas	65
a. La situación particular en el Estado de Guerrero	81
b. Desaparición de migrantes	89
c. Desaparición y desaparición forzada de mujeres	93
d. Desaparición de niñas y niños	98
<i>B. Ataques contra la vida e integridad personal</i>	100
1. Ejecuciones extrajudiciales	100
2. Tortura	108

3. Situaciones específicas de preocupación	110
a. Tlatlaya, Estado de México	111
b. Apatzingán, Michoacán	113
c. Tanhuato, Michoacán	115
4. Afectación a grupos particulares	117
a. Mujeres	117
b. Pueblos y comunidades indígenas	124
c. Personas LGBTI	127
d. Niños, niñas y adolescentes	130
e. Migrantes y desplazamiento interno forzado	132
5. Situación de las personas privadas de libertad	141
a. Tortura y malos tratos en el contexto de detenciones	141
b. Formas arbitrarias de privación de la libertad personal: arraigo, uso excesivo de la prisión preventiva y flagrancia equiparada.	147
c. Condiciones de detención	152

## **CAPÍTULO 5 | SITUACIÓN DE DEFENSORAS Y DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS Y DE PERIODISTAS Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN**

**165**

A. <i>Defensoras y defensores de derechos humanos</i>	165
1. Ataques contra la vida e integridad personal	168
B. <i>Situación de periodistas y ataques contra la libertad de expresión</i>	172
1. Asesinatos	175
2. Desapariciones, secuestros y otras agresiones	180
3. Impunidad	187
4. Violencia contra mujeres periodistas	192
C. <i>Mecanismo de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas</i>	193
1. Marco normativo en materia de protección y su implementación	194
2. Avances y desafíos en la implementación de medidas materiales de protección	196
3. La investigación como medio para identificar y remover factores de riesgo, y prevenir su repetición	201

## **CAPÍTULO 6 | RESPUESTA ESTATAL**

**205**

A. <i>Avances y reformas</i>	205
B. <i>Desafíos en las causas estructurales de la impunidad</i>	210

<i>C. Acceso a la información en casos de graves violaciones a derechos humanos</i>	215
<i>D. La administración de justicia en relación con las violaciones a los derechos humanos</i>	217
1. Sistema de justicia penal	221
2. Ley de atención de víctimas	224
<i>E. Comisión Nacional de los Derechos Humanos</i>	226
<hr/>	
<b>CAPÍTULO 7   CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>231</b>
<i>A. Seguridad ciudadana</i>	232
<i>B. Desapariciones y desapariciones forzadas</i>	233
<i>C. Tortura</i>	233
<i>D. Ejecuciones extrajudiciales</i>	234
<i>E. Acceso a la justicia</i>	235
<i>F. Personas en situación particular de vulnerabilidad</i>	236

# RESUMEN EJECUTIVO

## RESUMEN EJECUTIVO

1. El presente informe aborda la situación de los derechos humanos en los Estados Unidos Mexicanos (México), con particular énfasis en desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y tortura, así como la situación de inseguridad ciudadana, el acceso a la justicia e impunidad, y la situación de periodistas, defensores y defensoras de derechos humanos y otros grupos especialmente afectados por el contexto de violencia en el país. Asimismo ofrece recomendaciones con el objetivo de asistir al Estado mexicano en el fortalecimiento de sus esfuerzos por proteger y garantizar los derechos humanos en el país.
2. México atraviesa una grave crisis de violencia y de seguridad desde hace varios años. Durante el gobierno del ex presidente Felipe Calderón y el inicio en el 2006 de la llamada “guerra contra el narcotráfico”, las graves situaciones de violencia aumentaron hasta alcanzar niveles alarmantes, incluyendo la consecuente pérdida de más de cien mil personas, miles de desapariciones y un contexto que ha provocado el desplazamiento de miles de personas en el país. Como respuesta al incremento de la violencia, las autoridades han optado por aumentar el rol de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, incluyendo una política de confrontación contra el crimen organizado y el despliegue de operativos conjuntos entre las fuerzas armadas y las instituciones de seguridad estatales y municipales. Esta situación ha desatado aún mayor violencia así como violaciones graves a los derechos humanos en la que se observa una falta de rendición de cuentas conforme a los estándares internacionales.
3. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH o Comisión) valora las medidas que el Estado ha tomado para hacer frente la situación presentada en el informe. En particular reconoce las importantes reformas en materia constitucional y legislativa que se han introducido en México a partir de 2011, incluyendo la reforma constitucional y los protocolos recientemente aprobados para la investigación de casos de tortura y desaparición forzada así como otras iniciativas señaladas en el informe. Sin perjuicio de estos avances, la respuesta estatal enfrenta deficiencias, insuficiencias y obstáculos en su implementación. La CIDH constató una profunda brecha entre el andamiaje legislativo y judicial, y la realidad cotidiana que viven millones de personas en el país, en su acceso a la justicia, prevención del delito, y otras iniciativas gubernamentales. Una y otra vez, en todo el país, la CIDH escuchó de las víctimas que la procuración de justicia es una “simulación”.
4. A pesar del cambio de gobierno en diciembre de 2012, no habrían cambios sustanciales en relación a las políticas de seguridad y a los niveles de violencia. En este contexto, son de especial preocupación las denuncias de desapariciones,

ejecuciones extrajudiciales y tortura, así como la situación de inseguridad de las mujeres, la niñez, las personas migrantes, defensoras de derechos humanos y periodistas, quienes son víctimas de asesinatos, desapariciones, secuestros, tortura, amenazas y hostigamientos. México es considerado, además, uno de los países más peligrosos del mundo para ejercer el periodismo, exceptuando aquéllos que están en guerra.

5. Según cifras oficiales, de diciembre de 2006 a noviembre de 2012 se cometieron 102.696 homicidios en el país y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas hizo referencia a 151.233 hasta agosto de 2015. Aunque la cantidad anual de estos delitos se ha reducido desde 2013, la cifra sigue siendo alta. Al 30 de septiembre de 2015, el Estado mexicano reportaba 26.798 personas “no localizadas” o desaparecidas a nivel nacional<sup>2</sup>, y en algunas entidades federativas existe una tendencia a la alza.
6. Las desapariciones forzadas de personas han ocurrido en México en diferentes momentos y con diversas intensidades, como en los años 60s en el contexto de la llamada “Guerra Sucia” hasta finales de los 80 y actualmente ha aumentado en forma dramática en el país. Especialmente grave es la información amplia y consistente recibida por la CIDH a través de sus distintos mecanismos sobre la existencia de una práctica de desapariciones forzadas a manos de agentes del estado o con la participación, aquiescencia, o tolerancia de las mismas. Cifras aportadas por el Estado a organismos internacionales apuntan a que en México sólo se han emitido seis sentencias en el ámbito federal por el delito de desaparición forzada.
7. Las falencias en las investigaciones sobre desapariciones son graves y múltiples. La actual crisis de graves violaciones de derechos humanos que atraviesa México es en parte consecuencia de la impunidad que persiste desde la “Guerra Sucia” y que ha propiciado su repetición hasta hoy en día. Muchos casos de desaparición no se denuncian debido a la desconfianza de los familiares en la capacidad de respuesta del Estado o su temor a sufrir represalias, y en los casos donde sí hay denuncia, la respuesta de las autoridades presenta graves deficiencias. En este contexto, en todos los lugares que la CIDH visitó durante su visita se reunió con víctimas, familiares y defensores, quienes describieron los obstáculos que han encontrado en su búsqueda de justicia y su desconfianza en las autoridades. Estas informaciones son consistentes con las investigaciones hechas por la CIDH en los últimos meses en México, así como con diversas fuentes nacionales e internacionales. Los hallazgos por los familiares de fosas con decenas de cadáveres resaltan que son ellos quienes ante la inoperancia del Estado, han asumido la búsqueda de sus seres queridos, mientras que las autoridades no cumplen con su deber de investigar, encontrar, identificar y entregar a las víctimas con debida diligencia como corresponde.

<sup>2</sup> Las cifras registradas corresponden en su mayoría a desapariciones a partir del 2007 hasta el 2015. Sin embargo, también se tienen cifras sobre desapariciones anteriores a 2007 y otras que no tienen una fecha especificada. Al 30 de septiembre habrían 880 desapariciones en el fuero federal y 25.918 en el fuero común. Ver Secretariado Ejecutivo. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/consulta-publica.php>

8. La desaparición forzada de 43 jóvenes estudiantes de la Normal Rural “Raúl Isidro Burgos” en el Estado de Guerrero, el 26 y 27 de septiembre de 2014, hechos en los que también resultaron heridas y asesinadas otras personas, constituye una grave tragedia en México así como un llamado de atención nacional e internacional sobre las desapariciones en México, y en particular en el Estado de Guerrero. Asimismo, es una muestra de las graves deficiencias que sufren las investigaciones sobre estos hechos y la impunidad estructural y casi absoluta en la que suelen quedar estos graves crímenes. Este caso es además un ejemplo emblemático de la aparente colusión entre agentes del Estado e integrantes del crimen organizado.
9. Como lo ha mencionado en otras oportunidades, la CIDH reitera su agrado por la apertura del Estado mexicano al escrutinio internacional, y a la labor del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) en particular. El GIEI cuenta con las siguientes atribuciones: el análisis de los planes de búsqueda en vida de las personas desaparecidas y en su caso recomendar las mejores prácticas para una investigación más eficiente; un análisis técnico de las líneas de investigación para determinar responsabilidades penales; y un análisis técnico del Plan de Atención Integral a las Víctimas de los hechos del 26 y 27 de septiembre de 2014. La Comisión está convencida de que dicha apertura y los acuerdos de cooperación como el que dio lugar al trabajo del GIEI, basados en las solicitudes del Estado y los representantes de las familias, son piezas claves para avanzar en la protección de los derechos humanos en México, y para esclarecer lo sucedido a los 43 estudiantes de Ayotzinapa. La CIDH espera que en el transcurso de la renovación del mandato del GIEI, el grupo pueda apoyar avances en la investigación.
10. En este marco, en los últimos años han tenido lugar incidentes trágicos de violencia con participación de agentes del Estado, los cuales han sido reportados ampliamente en los medios de comunicación: el asesinato de 22 personas en Tlatlaya, Estado de México en junio de 2014, algunas de ellas presuntamente ejecutadas extrajudicialmente por miembros del ejército; la muerte de civiles presuntamente a manos de elementos de la Policía Federal en Apatzingán, Michoacán, en enero de 2015; el presunto enfrentamiento en los límites entre Tanhuato y Ecuandureo, Michoacán en junio de 2015 en el que perdieron la vida 42 civiles y un elemento de la Policía Federal, entre otros. En los tres casos mencionados, la primera versión de las autoridades – sin que haya una investigación de por medio – fue que las muertes de civiles eran resultados de enfrentamientos entre elementos de la fuerza pública y civiles. Con el paso del tiempo y la investigación, los testimonios y los indicios apuntan a la presunta participación de autoridades federales y miembros de las fuerzas armadas, a la alteración de la escena del crimen a fin de presentar la situación como si se tratara de enfrentamientos, e irregularidades en las investigaciones. Estas situaciones requieren la revisión del uso de la fuerza en México en armonía con los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad. Asimismo, requiere la adopción e implementación de medidas de rendición de cuentas por un cuerpo independiente de todas las fuerzas de seguridad en relación a operativos y tareas de seguridad pública en donde haya privación de la vida.
11. Por otro lado, la práctica de la tortura es alarmante en México. El Estado mexicano informó que la Procuraduría General de la República (PGR) contaba, al mes de abril de 2015, con 2.420 investigaciones en trámite sobre tortura, y que existen sólo 15

sentencias condenatorias por este delito a nivel federal. La Comisión coincide con otros organismos internacionales al señalar que en México la tortura es generalizada, y se presenta frecuentemente entre el momento de una detención—que suele ser arbitaria—y antes de que la persona detenida sea puesta a disposición de un juez. La CIDH observa que incluso en la investigación de los hechos ocurridos en Iguala, uno de los asuntos de mayor perfil en materia de derechos humanos en los últimos años, el 77% de las personas investigadas mostraban lesiones corporales, un indicio, por lo menos, de la existencia de apremios ilegales y posibles torturas perpetradas en su contra.

12. La Comisión ha constatado en terreno niveles críticos de impunidad y una atención inadecuada e insuficiente a las víctimas y familiares. La falta de acceso a la justicia ha creado una situación de impunidad de carácter estructural que tiene el efecto de perpetuar y en ciertos casos impulsar la repetición de las graves violaciones a los derechos humanos. Las amenazas, hostigamientos, asesinatos y desapariciones de personas que buscan verdad y justicia han generado un amedrentamiento en la sociedad mexicana, el cual la CIDH constató en reiterados testimonios de personas que no denuncian estas violaciones ante las autoridades por temor a represalias, generando un problema grave de sub-registro en las cifras oficiales. Las barreras en el acceso a la justicia, y la inoperancia en muchos casos con la impunidad resultante, han debilitado el Estado de Derecho y constituyen desafíos urgentes. Además de la visita *in loco* de 2015, la CIDH ha venido monitoreando la situación de derechos humanos en México, incluidos los problemas descritos en este Informe, por muchos años a través de los diferentes mecanismos de monitoreo, entre los que destacan las audiencias temáticas y de país, el sistema de casos y peticiones, el sistema de medidas cautelares, solicitudes de información, visitas por parte de las y los Relatores, entre otros.
13. En la actualidad, el reto del Estado mexicano es cerrar la brecha existente entre su marco normativo y su apoyo irrestricto a los derechos humanos con la realidad que experimentan un gran número de habitantes cuando buscan una justicia pronta y efectiva. Por lo tanto, el gran desafío del Estado radica en romper el ciclo de impunidad imperante a fin de lograr una efectiva prevención, investigación, procesamiento y sanción de los responsables de violaciones de derechos humanos. En este contexto, la CIDH realiza una serie de recomendaciones al Estado mexicano.

# CAPÍTULO 1

## INTRODUCCIÓN

# INTRODUCCIÓN

14. La CIDH ha venido observando con preocupación la situación de derechos humanos en México que en los últimos años se ha manifestado en mayores denuncias de desapariciones y desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y tortura, así como el recrudecimiento de la inseguridad ciudadana, la falta de acceso a la justicia e impunidad, y la afectación particular a periodistas, defensores y defensoras de derechos humanos y otros grupos especialmente afectados por el contexto de violencia en el país como las personas en situación de pobreza y/o en zonas marginadas, las personas migrantes, solicitantes de asilo, refugiados y desplazados internos, mujeres, niños, niñas y adolescentes, pueblos indígenas, entre otros.
15. Mediante nota OEA-0028 de fecha 30 de enero de 2015, el Estado mexicano extendió “una invitación a la CIDH para practicar una visita *in loco* a México durante el curso del año 2015, con el objeto de analizar la situación de los derechos humanos en el país”. Mediante nota OEA-02073 de fecha 23 de junio de 2015, el Estado mexicano propuso que la visita se realice entre el 28 de septiembre y el 3 de octubre de 2015. La Comisión, mediante comunicación de fecha 28 de julio de 2015, confirmó la realización de la visita *in loco* al país entre los días 28 de septiembre y 2 de octubre de 2015.
16. La CIDH realizó la visita *in loco* del 28 de septiembre al 2 de octubre de 2015. La CIDH observó en terreno la situación de derechos humanos en el país, con particular énfasis en desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y tortura, así como la situación de inseguridad ciudadana, barreras en el acceso a la justicia e impunidad, y la situación de periodistas, defensores y defensoras de derechos humanos y otros grupos especialmente afectados por el contexto de violencia en el país. Después de la invitación y aún antes, a través de varias visitas de miembros de la Comisión, la CIDH documentó la situación en México en las áreas referidas.
17. La delegación estuvo conformada por la Presidenta de la CIDH, Rose-Marie Belle Antoine; el Primer Vicepresidente, James Cavallaro; el Comisionado Felipe González y las Comisionadas Tracy Robinson y Rosa María Ortiz. Asimismo, integraron la delegación el Secretario Ejecutivo, Emilio Álvarez Icaza Longoria; la Secretaria Ejecutiva Adjunta, Elizabeth Abi-Mershed; el Relator Especial para la Libertad de Expresión, Edison Lanza; y otros miembros de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH.
18. La Comisión Interamericana se entrevistó con autoridades gubernamentales de los tres poderes del Estado y los distintos niveles de gobierno, y se reunió con representantes de la sociedad civil, órganos autónomos, organismos internacionales, académicos y periodistas. Asimismo, recabó testimonios de

víctimas de violaciones a los derechos humanos y sus familiares. La delegación visitó la Ciudad de México, Coahuila, Guerrero, Nuevo León, Tabasco, y Veracruz.

19. La CIDH se reunió con el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia, Luis María Aguilar Morales y los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Alberto Pérez Dayán y Jorge Mario Pardo Rebolledo; con el Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong; la Secretaría de Relaciones Exteriores, Claudia Ruiz Massieu; el Subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, Miguel Ruíz Cabañas; de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad (SDDHPDSC) Israel González Delgado; el Presidente del Senado de la República, Roberto Gil Zuarth y los Senadores Luis Sánchez Jiménez, Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez, Hilda Esthela Flores Escalera, Angélica de la Peña, Fernando Yunez Márquez, Gabriela Cuevas Barrón, Mariana Gómez del Campo Gurza, Layda Sansores San Román, Enrique Burgos García, Manuel Bartlett, Miguel Barrosa Huerta, Luis Humberto Fernández Fuentes, Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez y Adriana Dávila Fernández; el Presidente de la Cámara de Diputados de la República, Jesús Zambrano; el Presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, César Camacho; la Procuradora General de la República, Arely Gómez González; el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), Raúl González Pérez; el Subsecretario de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, Roberto Campa Cifrián; el Director General Adjunto de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, Ricardo Sánchez Pérez del Pozo; el Titular para la Implementación de la Reforma Constitucional del Consejo Federal de la Judicatura, Juan José Olvera López; el Titular de la Misión de México ante la OEA, Emilio Rabasa Gamboa; el Director General Adjunto de la Dirección General de Derechos Humanos y Democracia, Erasmo Lara Cabrera; el Comisionado Nacional de Seguridad, Renato Sales Heredia; el Consultor Jurídico de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Alejandro Alday González; la Comisionada Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), Alejandra Negrete; el Presidente de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), el Gobernador Eruviel Ávila; el Coordinador de la Comisión de Derechos Humanos de la CONAGO, el Gobernador Rubén Moreira; el Subsecretario de Prevención y Participación Ciudadana, Arturo Escobar y Vega; el Comisionado General de la Policía Federal, Enrique Francisco García Ceballos; de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos (CONATRIB) la CIDH se reunió con el Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, Edgar Elías Azar, asimismo los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados de Aguascalientes, Juan Manuel Ponce Sánchez, de Durango, Apolonio Betancourt Ruíz, de Guerrero, Lambertina Galena Marín, de Morelos, Nadia Luz María Lara Chávez, de Oaxaca, Alfredo Rodrigo Lagunas Rivera, de Puebla, Roberto Flores Toledano, de Sinaloa, José Antonio García Becerra, Tlaxcala, Elsa Cordero Martínez, además del Secretario Técnico, Alfredo Álvarez Cárdenas, los Magistrados de Salas Penales, de la Primera Sala, Eduardo Alfonso Guerrero Martínez, de la Segunda Sala, Manuel Horacio Cavazos López, de la Tercera Sala, Elsa del Carmen Arzola Muñoz, de la Cuarta Sala, Enrique Sánchez Sandoval, de la Quinta Sala, Salvador Ávalos Sandoval, de la Sexta Sala, María de Jesús Medel Díaz, de la Sexta Sala, Ramón Alejandro Sentíes Carriles, de la Séptima Sala, Raúl Jaime Campos Rábago, de la Octava Sala, José Guadalupe Carrera Domínguez, de la Novena Sala, Joel

Blanno García; el Comisionado del Órgano Administrativo de Prevención y Readaptación Social, Eduardo Guerrero; el Coordinador General de Centros Federales, Emanuel Castillo Ruíz; el Titular de la Unidad de Asuntos Legales y Derechos Humanos del Órgano Administrativo de Prevención y Readaptación Social, Raúl Salvador Ferráez Arreola; el Presidente de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, Sergio Jaime Rochín del Rincón; la Titular de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, Sara Irene Herrerías Guerra; el Subprocurador Jurídico y de Asuntos internacionales de la Procuraduría General de la República, José Alberto Rodríguez Calderón y el Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, Humberto Roque Villanueva. Asimismo, se reunió con el General Brigadier de Justicia Militar José Carlos Beltrán Benítez, General Brigadier de Justicia Militar Alejandro Ramos Flores y otros miembros de la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA); el Capitán Fernando Ocampo y el Almirante Alejandro M. Vázquez Hernández y otros miembros de la Secretaría de Marina (SEMAR); el Subprocurador de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Participación Ciudadana, Eber Omar Betanzos Torres, y otras autoridades de la Procuraduría General de la República (PGR); la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR); el Comisionado del Instituto Nacional de Migración (INM), Ardelio Vargas; el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC) y su Titular, María de los Ángeles Fromow Rangel; el Fiscal Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE), Ricardo Nájera Herrera; la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección a personas defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; el Instituto Nacional de la Mujer (INMUJERES); la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (CONAVIM) y la Comisión Ejecutiva de atención a Víctimas (CEAV).

20. En las visitas a las entidades de la República, la CIDH se reunió con las siguientes autoridades: el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Miguel Ángel Mancera; la Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), Perla Gómez y otras autoridades de la CDHDF. En el estado de Guerrero, con el Gobernador Salvador Rogelio Ortega Martínez; el Gobernador Electo de Guerrero, Héctor Astudillo Flores y su equipo; el Secretario de Seguridad Pública, Pedro Almazán Cervantes; el Fiscal de Guerrero, Miguel Ángel Godínez Muñoz y el Director General Adjunto de Enlace Institucional, Ricardo Sánchez. En el estado de Tabasco se reunió con el Gobernador Arturo Núñez; Secretario de Gobernación, César Raúl Ojeda Zubieta; el Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, Jesús Manuel Argáez de los Santos; el Secretario de Seguridad Pública, General Sergio Ricardo Martínez Ruiz; el Fiscal General del Estado, Fernando Valenzuela Pernas; el Coordinador General de Asuntos Jurídicos, Juan José Peralta; el Delegado Federal del Instituto Nacional de Migración de Tabasco, Eduardo Hernández Dighero; el Vicefiscal de los Derechos Humanos y atención integral a víctimas de la Fiscalía General del Estado, Juan Sibaja Contreras; la Subdirectora de Atención a Defensores de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos, Mariana Franco González y la Abogada de la Dirección de Casos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Guillermo Díaz Ordaz Rigada. En el estado de Veracruz, la CIDH se reunió con el Gobernador del Estado de Veracruz, Javier Duarte Ochoa; el Fiscal General del Estado, Luis Ángel Bravo; el Secretario de Seguridad Pública, Arturo Bermúdez; la Directora General del DIF, Astrid Elías Mansur; el Director Jurídico del DIF de Veracruz, Armando Ruiz Sánchez; la Secretaría Ejecutiva de la

Comisión Estatal para la Atención y Protección de Periodistas, Namiko Matsumoto Benítez; la Procuradora Estatal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, Adelina Trujillo Landa; el Consejero Jurídico y de Derechos Ciudadanos de la Oficina del Gobernador, José Ramón Cárdeno y el Director General de Ejecución de Medidas Sancionadoras del Estado, Juan Carlos Espino. En el estado de Nuevo León, la delegación de la CIDH se reunió con el Gobernador del Estado, Rodrigo Medina de la Cruz; el Secretario General de Gobierno, Felipe González Alanís; el Jefe de la Oficina Ejecutiva del Gobernador, Jorge Domene; el Procurador de Justicia, Javier Enrique Flores y el Secretario de Seguridad Pública, Alfredo Flores Gómez. En el estado de Coahuila, la delegación de la CIDH se reunió con el Gobernador del estado, Rubén Moreira Valdez; el Secretario de Gobierno, Víctor Manuel Zamora Rodríguez; el Procurador General de Justicia del Estado, Homero Ramos Gloria; el Presidente de la Comisión Estatal de Víctimas, Luis Efrén Ríos Vega; el Titular de la Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo, Federico Garza Blanco; el Subprocurador de Derechos Humanos y de Investigaciones Especiales de la PGJE, Liberto Hernández Ortiz; el Subprocurador Ministerial de la PGJE, Norberto Ontiveros Leza; la Procuradora de los niños, niñas y la familia, Yezka García Ramírez y la Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso, Comisión de Derechos Humanos y Diputada local, Georgina Cano Torralba.

21. Además se reunió con el Representante Adjunto en México del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Jesús Peña Palacios, el Oficial de Derechos Humanos del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos en México, Alán García Campos; el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) y el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF).
22. Asimismo, la CIDH se reunió con las siguientes organizaciones de la sociedad civil: Abogadas y Abogados para la Justicia y los Derechos Humanos, A.C., Acción con Pueblos Migrantes (VM-APM), Acción Urgente para Defensores de Derechos Humanos A.C (ACUDDEH), Agenda LGBT, A.C, Agrupación de Derechos Humanos Xochitepetl A.C, Albergue Casa del Caminante Static, Alconsumidor A.C, Alianza Sierra Madre A.C., Altépetl, Nahuas de la Montaña, A.C, Amnistía Internacional, Arquidiócesis de Acapulco, Artículo 19 Oficina para México y Centroamérica, Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos en México, AFADEM-FEDEFAM, Asociación Jalisciense de Apoyo a Grupos Indígenas A.C (AJAGI), Asociación Mexicana de Abogados del Pueblo, Asylum Access México, AVANCE Por los Derechos de México, A.C., AVC Noticias, Buscando a nuestros Desaparecidos y Desaparecidas, Veracruz, Casa del Caminante jTatic Samuel; Casa del Migrante Casa Nicolás, Casa del Migrante de Saltillo, Centro de Apoyo al Trabajador, Centro de Colaboración Cívica, A.C., Centro de Derechos Humanos "Bartolomé Carrasco Briseño", Centro de Derechos Humanos de la Montaña "Tlachinollan", Centro de derechos Humanos de las Mujeres (CEDEM), Centro de Derechos Humanos de los Pueblos del Sur Veracruz, "Bety Cariño", Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas, AC, Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, OP, A.C; Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova A.C.; Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, Centro de Derechos Humanos Paso del Norte, Centro de Derechos Humanos Toaltepeyolo, Centro de Derechos Humanos y Alternativas Sociales Las Tepehuas, A.C, Centro de Derechos Humanos y Asesoría a Pueblos Indígenas A.C, Centro de Derechos Humanos Zeferino Ladrillero, Centro de

Desarrollo y Atención Psicológica, A.C (CEDAPI), Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos, A. C, Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica A.C. (CIC-PC), Centro Fray Julián Garcés, Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C. (CEMDA), Centro Nacional de Comunicación Social, A.C (CENCOS), Centro para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, A.C, Centro Penitenciario Varonil Saltillo, Centro Regional de Defensa de Derechos Humanos José María Morelos y Pavón, Ciencia Forense Ciudadana, Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos A.C. (CADHAC), Clínica Internacional de Derechos Humanos de la Universidad de Seattle, Closet Sor Juana, A.C, Colectivo Contra la Tortura e Impunidad, A.C. (CCTI), Colectivo Contra la Trata de Personas; Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C (CASEDE), Colectivo Defensa Verde Naturaleza para Siempre, Colectivo por la Paz Xalapa, Colectivo Red de Madres, Colectivo Sí a la Vida, Colectivo Ustedes, Somos Nosotros, Comisión Independiente de Derechos Humanos de Morelos, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos (CMDPDH), Comité Cerezo México, Comité de Derechos Humanos de Colima No Gubernamental A.C., Comité de Derechos Humanos de Nuevo Laredo, Comité de Esclarecimiento de los Años, Comité de Familiares de Detenidos Desaparecidos Hasta Encontrarlos, Comité de familiares de Migrantes del Centro Honduras (COFAMICENH), Comité de Familiares de Migrantes Desaparecidos y fallecidos de El Salvador (COFAMIDE), Comité de Familiares Desaparecidos del Progreso Honduras (COFAMIPRO), Comité de Familias de Desaparecidos y Asesinados de Guerrero, Comité de viudas de la masacre del Charco, Comité Independiente de Solidaridad con los Caídos del 60, Comité para la Libertad Veracruz, Comunicación e Información de la Mujer A.C (CIMAC), Comunidad de Ostula, Comunidad Indígena de San Miguel Aquila, Consultoría Técnica Comunitaria A.C. (CONTEC), Contingente MX, Coordinación Jurídica Retoño, Coordinadora Estatal de Trabajadores de la Educación Guerrero (CETEG), Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias Policía Comunitaria (CRAC PC), Defensoría y estrategias integrales para los derechos humanos y territoriales, Desarrollo Autogestionario A.C, Desplazados de Copala, Deudos y defensores Dignidad de nuestros desaparecidos, Diario de Xalapa, Diócesis de San Cristóbal de las Casas, Documenta, análisis y acción para la justicia social, AC, E-Consulta, El Barzón, El Solecito Veracruz, Elige Red de Jóvenes Por los Derechos Sexuales y Reproductivos A.C, Enlaces Nacionales, Equifonía Colectivo por la Ciudadanía, Autonomía y Libertad de las Mujeres, A.C, Equis Justicia para las Mujeres, Eslabones Morelos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Facultad Libre de Derecho de Monterrey (FLDM), Familiares de los 43 desaparecidos de Ayotzinapa, Familias Unidas por los Desaparecidos en Piedras Negras, Federación Mexicana Pro Derechos Humanos "POS ME AMPARO" A.C., Freedom House México, Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila, Fundación Arcoiris por el respeto a la diversidad sexual, A.C, Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho A.C (FJEDD), Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C, Grupo Imagen Multimedia, Cambio Digital, H.I.J.O.S. México, Idheas Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A.C, Imagen del Golfo Colectivo, Incidencia política Advocacy, Indignación, Promoción y Defensa de los Derechos Humanos A.C., Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría SJ, Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia A.C, Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC, A.C), Instituto para la Seguridad y Democracia (INSYDE, A.C), Instituto para las Mujeres y la Migración (IMUMI), International Detention Coalition (IDC), Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM); Justicia, Derechos Humanos y Género,

A.C., Kalli Luz Marina, A.C., Kinal Antzetik, Guerrero, A.C., La Asamblea Veracruzana de Iniciativas y Defensa Ambiental (LAVIDA), La 72 Hogar-Refugio para Personas Migrantes, La Jornada Veracruz, La Red por los Derechos Sexuales y Reproductivos en México (LEDESER), La Silla Rota, La Unión Medellín, Las Reinas Chulas Cabaret y Derechos Humanos A.C., Litiga, Organización de Litigio Estratégico de Derechos Humanos, A.C. (Litiga OLE), Litigio Estratégico sobre Derechos Sexuales y Reproductivos relacionados con la población LGBTI en México, Los Otros Desaparecidos de Iguala, Movimiento Migrante Mesoamericano (MMM), Noticias de Veracruz, Observatorio Latinoamericano de Regulación, Medios y Convergencia, Oficina en México de la Fundación MacArthur, Organización de Campesinos Ecologistas de la Sierra de Petatlán, Organización Familia Pasta de Conchos (OFPC), Periodistas de a Pie, Plataforma de Vinculación con Periodistas, Proceso Semanario de Información y Análisis, Programas de Incidencia de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER), Puebla Libre, Radio Huayacocotla, Red ciudadana de no violencia y dignidad humana, Red Cívica Ciudadana (RECIVE), Red de Radios Comunitarias de México, A.C./AMARC-México, Red Eslabones por los Derechos Humanos e integrantes del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, Red Nacional de Defensoras México, Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos, Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todas y Todos, Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM), Red Solidaria Década contra la Impunidad, Red Unidos por los Derechos Humanos, SDP Noticias, Servicio Jesuita a Migrantes (SJM), Servicios y Asesoría para la Paz A.C (SERAPAZ), Siempre Vivos, A.C, Sin Fronteras I.A.P, Sindicato Minero, A.C, Taller de Desarrollo Comunitario, Guerrero (TADECO), Unión de barres y familiares de desaparecidos en Sinaloa, Unión Empresarial del Comercio y los Servicios (UCEZ), Unión Popular de Vendedores Ambulantes 28 de octubre (UPVA), Universidad Iberoamericana; Universidad de Manchester Inglaterra, Universidad Veracruzana, Voces Mexicanas, Voces Unidas por la Vida, y las de El Fuerte, Voz Alterna, W Radio y Záratecanos por la Paz. Asimismo, la CIDH se reunió con víctimas de violaciones de derechos humanos y familiares, quienes presentaron su testimonio.

23. Para la elaboración de este informe, la CIDH ha sistematizado y analizado la información recibida respecto a la situación de los derechos humanos en México en los últimos años. La CIDH se ha valido de la información recibida antes, durante y con posterioridad a la visita *in loco*, incluyendo las visitas del Relator para la Personas Privadas de Libertad realizadas en septiembre de 2014 y en septiembre de 2015, las investigaciones realizadas de oficio, los insumos provenientes de los diferentes mecanismos a través de los cuales la CIDH ha dado seguimiento a la situación en el país tales como audiencias públicas, visitas temáticas, solicitudes de información bajo el artículo 41 de la Convención Americana y medidas cautelares; notas periodísticas, decisiones y recomendaciones de organismos internacionales especializados, entre otros<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> A continuación las audiencias, los comunicados de prensa, medidas cautelares otorgadas entre el 2011 y 2015, solicitudes de información y visitas de la CIDH en relación a México:

2011- Durante el 141º período ordinario de sesiones de la CIDH, se realizaron las siguientes audiencias públicas relativas a México: "Situación de derechos humanos de las personas en situación de arraigo

---

(detención preventiva) en México”; “Seguridad ciudadana y derechos humanos en México”; “Tenencia de la tierra y derechos humanos de los pueblos indígenas en México”; “Situación de derechos humanos de las personas migrantes en la frontera sur de México”; y “Reforma constitucional en materia de derechos humanos en México” (ésta última, a solicitud del Estado mexicano). Durante el 143º período ordinario de sesiones de la CIDH, se realizaron las siguientes audiencias públicas relativas a México: “Seguimiento de la visita a México de la Relatoría sobre derechos de los migrantes”; “Seguridad ciudadana y derechos humanos en México”; “Agresiones a periodistas en México”; y “Caso 12.791 – Jesús Ángel Gutiérrez Olvera, México (Testimonio)”. Audio y videos de audiencias disponibles en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/>

Durante el 2011, se emitieron los siguientes comunicados de México: R 11/11 - Relatoria Especial condena ataque armado contra medios de comunicación en México. Washington, D.C., 15 de febrero de 2011; R 26/11 - Relatoría Especial para la Libertad de Expresión condena crimen contra dos trabajadores de medios de comunicación en México. Washington, D.C., 29 de marzo de 2011; 34/11 - CIDH condena el asesinato de 145 personas halladas en fosas clandestinas en México. Washington, D.C., 18 de abril de 2011; 35/11 - CIDH condena asesinato de defensor de derechos humanos en México. Washington, D.C., 25 de abril de 2011; 42/11 - CIDH condena asesinato de defensor de los derechos LGBTI en México. Washington , D.C., 10 de mayo de 2011; R54/11 - Relatoría Especial condena asesinato de periodista desaparecido en México desde marzo. Washington, D.C., 7 de junio de 2011; R58/11 - Relatoría Especial expresa preocupación por desaparición de periodista en México. Washington, D.C., 16 de junio de 2011; R61/11 - Relatoría Especial deplora asesinatos de periodista y su familia en México. Washington, D.C., 23 de junio de 2011; 68/11 - Relatoría de la CIDH sobre Trabajadores Migratorios realiza visita a México. Washington, D.C., 13 de julio de 2011; 73/11 - Importantes avances en materia de derechos humanos en México. Washington, D.C., 22 de julio de 2011; 79/11 - CIDH expresa preocupación por muertes violentas en cárcel de México. Washington, D.C., 29 de julio de 2011; R81 - Relatoría Especial condena crimen contra periodista en México. Washington, D.C., 29 de julio de 2011; 82/11 - Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes de la CIDH culmina su visita a México. Ciudad de México, 2 de agosto de 2011; R95/11 - Relatoría Especial condena asesinato de periodista en Sinaloa, México. Washington, D.C., 26 de agosto de 2011; R97/11 - Relatoría Especial condena asesinato de dos mujeres periodistas en el Distrito Federal de México. Washington, D.C., 7 de septiembre de 2011; R105/11 - Relatoría Especial condena tres asesinatos en Nuevo Laredo, México. Washington, D.C., 27 de septiembre de 2011; 105/11 - CIDH culmina visita a México. Ciudad de México, 30 de septiembre de 2011; 112/11 - CIDH y Suprema Corte de Justicia de México firman acuerdo de cooperación. Washington, D.C., 24 de octubre de 2011; R113/11 - Relatores de Libertad de Expresión de la ONU y la CIDH presentan públicamente informes sobre visita a México. México, D.F., 24 de octubre de 2011; R122/11 - Relatoría Especial manifiesta su profunda preocupación por ataques a trabajadores de periódicos en México. Washington, D.C., 18 de noviembre de 2011; y 127/11 - CIDH condena atentado contra defensora de derechos humanos en México. Washington, D.C., 9 de diciembre de 2011. Comunicados de prensa disponibles en: [http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2011/comunicados\\_2011.asp](http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2011/comunicados_2011.asp)

Durante el 2011, se otorgaron las siguientes medidas cautelares: MC 270/10 – Casa del Migrante Nazareth y el Centro de Derechos Humanos, Nuevo Laredo, México, 16 de mayo de 2011; MC 55/10 – Patricia Galarza Gándara y otros, México, 19 de mayo de 2011; MC 111/10 – Rosa Díaz Gómez y otros integrantes del ejido Jotolá, México, 19 de mayo de 2011; MC 448/10 – Víctor Ayala Tapia, México, 28 de junio de 2011; MC 344/08 – Familia de Javier Torres Cruz, México, 29 de julio de 2011; y MC 262/11 - Diez personas presuntamente desaparecidas, México, 2 de diciembre de 2011.

La Relatoría sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias realizó una visita a México del 25 de julio al 2 de agosto de 2011, con el objetivo de observar la situación de los derechos humanos de las personas migrantes en el país.

El entonces Relator para México, Comisionado Escobar Gil, llevó a cabo una visita de trabajo entre el 26 y el 30 de septiembre de 2011. Durante la visita la delegación sostuvo una serie de reuniones con altas autoridades del Estado, incluyendo al Presidente de la República Felipe Calderón Hinojosa y con organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, se llevaron a cabo varias reuniones de trabajo sobre casos y medidas cautelares.

2012 - Durante el 144º período ordinario de sesiones de la CIDH, se realizaron las siguientes audiencias públicas relativas a México: “Denuncias sobre segregación institucional y sobre abusos de niños y adultos con discapacidad en México”; “Situación de los derechos de las personas privadas de libertad en México”; y “Situación de personas migrantes no localizadas y restos no identificados en México”. Durante el 146 período ordinario de sesiones de la CIDH, se realizaron las siguientes audiencias públicas relativas a México: “Derechos humanos y militarización en México”; y “Situación de las poblaciones callejeras en México”. Audio y videos de audiencias disponibles en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/>

Durante el 2012, se emitieron los siguientes comunicados de México: 21/12 - CIDH deplora muertes violentas en cárcel de México. Washington, D.C., 22 de febrero de 2012; 32/12 - CIDH condena asesinato de defensora de derechos humanos en México. Washington, D.C., 20 de marzo de 2012; R44/12 - Relatoría Especial condena asesinato de cuatro trabajadores de la prensa en Veracruz, México. Washington, D.C., 4 de mayo de 2012; 47/12 - México: expertos internacionales y regionales instan acción rápida para proteger a defensores de los derechos humanos y periodistas. Ginebra/Washington, D.C., 14 de mayo de 2012; R53/12 - Relatoría Especial condena homicidio de periodista policial en Sonora, México. Washington, D.C., 21 de mayo de 2012; 54/12 - CIDH condena amenazas en contra del Padre Alejandro Solalinde en México. Washington, D.C., 22 de mayo de 2012; R65/12 - Relatoría Especial manifiesta su preocupación por desaparición de periodista y su hijo en Saltillo, México. Washington, D.C., 13 de junio de 2012; 66/12 - CIDH condena asesinato de defensora de derechos humanos en México. Washington, D.C., 14 de junio de 2012; 69/12 - CIDH condena asesinato LGTBI en México. Washington, D.C., 18 de junio de 2012; 71/12 - CIDH condena asesinato de adolescente LGTBI en México. Washington, D.C., 22 de junio de 2012; 73/12 - CIDH condena asesinato de adolescente trans en México. Washington, D.C., 25 de junio de 2012; 78/12 - CIDH condena asesinato de mujer trans en México. Washington, D.C., 6 de julio de 2012; 98/12 - CIDH urge al Estado a garantizar condiciones de seguridad en albergue para migrantes en México . Washington, D.C., 2 de agosto de 2012; R101/12 - Relatoría Especial manifiesta preocupación por atentados contra el diario El Norte y amenazas a periodistas en México. Washington, D.C., 3 de agosto de 2012; 118/12 - Dio inicio Foro de Ciudad de México sobre el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Washington, D.C., 13 de septiembre de 2012; y R136/12 - Relatoría Especial condena asesinato de periodista en Tehuacán, México. Washington, D.C., 20 de noviembre de 2012. Comunicados de prensa disponibles en: [http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/comunicados\\_2012.asp](http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/comunicados_2012.asp)

Durante el 2012, se otorgaron las siguientes medidas cautelares: MC 351/11 – Ananías Laparra Martínez, México, 18 de enero de 2012; MC 208/10 – Estela Ángeles Mondragón, México, 1 de marzo de 2012; MC 485/11 – X, México, 8 de mayo de 2012; MC 77/12 – Alberto Patihtán Gómez, México, 24 de mayo de 2012; MC 60/12 – Integrantes de la comunidad indígena triqui de Valle del Río San Pedro, San Juan Cóbala, Putla de Guerrero, Oaxaca, México, 29 de mayo de 2012; MC 21/11 – Blanca Velázquez Díaz y otros, México, 29 de mayo de 2012; MC 152/11 – Miembros de la Casa del Migrante “Frontera Digna”, Municipio de Piedras Negras, estado de Coahuila, México, 17 de agosto de 2012; y MC 388/12 – Edgar Ismael Solorio Solís y otros, México, 6 de noviembre de 2012.

2013 - Durante el 147C período ordinario de sesiones de la CIDH, se realizaron las siguientes audiencias públicas relativas a México: “Caso 12.229 - Digna Ochoa y otros, México (Admisibilidad)”; “Caso 12.846 - Mariana Selvas Gómez y otros, México (Fondo - Testimonio)”; “Derecho a la privacidad, víctimas de delitos y personas bajo responsabilidad del Ministerio Público, México”; “Situación general de derechos humanos en México”; “Situación de derechos humanos de los pueblos indígenas Rarámuri y Tepehuán en la Sierra Tarahumara de Chihuahua, México”; y “Prioridades en materia de derechos humanos y armonización legislativa en México” (ésta última, a solicitud del Estado mexicano). Durante el 149º período ordinario de sesiones de la CIDH, se realizaron las siguientes audiencias públicas relativas a México: “Denuncias sobre trata de personas en México”; “Situación de personas afectadas por el desplazamiento interno en México”; “Situación de las personas privadas de libertad en el Complejo Penitenciario de Islas Marías, México”; y “Situación de la desaparición de personas en México”. Audio y videos de audiencias disponibles en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/>

Durante el 2013, se emitieron los siguientes comunicados de México: 2/13 - CIDH deplora muertes violentas en cárcel de México. Washington, D.C., 3 de enero de 2013; R15/13 - Relatoría Especial condena asesinato de periodista en México. Washington, D.C. 6 de marzo de 2013; 30/13 - CIDH deplora muertes violentas en centro penitenciario de México. Washington D.C., 2 de mayo de 2013; 33/13 - CIDH presenta caso sobre México a la CorteIDH. Washington, D.C., 9 de mayo de 2013; R53/13 - Relatoría Especial condena asesinato de periodista en México. Washington, D.C., 22 de julio de 2013; 56/13 - CIDH condena asesinato de defensor de derechos humanos en México. Washington, D.C., 1 de agosto de 2013; y 81/13 - CIDH deplora muertes violentas en cárcel de México. Washington, D.C., 29 de octubre de 2013. Comunicados de prensa disponibles en: [http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/comunicados\\_2013.asp](http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/comunicados_2013.asp)

Durante el 2013, se otorgaron las siguientes medidas cautelares: MC 391/12 - Toribio Jaime Muñoz González y otros, México, 16 de abril de 2013; MC 273/11 - Fray Tomás González Castillo, Rubén Figueroa, el personal del Hogar-Refugio para personas migrantes ‘La 72’ y otros, México, 19 de abril de 2013; y MC 338/13 – Lorenzo Santos Torres y familia, México, 8 de noviembre de 2013.

En el ejercicio de las facultades otorgadas bajo el artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del artículo 18 de su Estatuto, en el 2013 la CIDH solicitó información a México en relación con las siguientes situaciones particulares: Situación del pueblo y comunidad Binnizá, julio; Agresiones y

---

detenciones en manifestaciones sociales, octubre; y Solicitud de información actualizada sobre los avances sobre la implementación y operación del mecanismo de protección de personas defensoras y periodistas, noviembre.

2014 - Durante el 150º período ordinario de sesiones de la CIDH, se realizaron las siguientes audiencias públicas relativas a México: "Desafíos en el trabajo de la Comisión de la Verdad del estado de Guerrero, México"; "Salud materna y denuncias de violencia obstétrica en México"; "Desafíos en la implementación del sistema de justicia penal en México"; y "Política pública en derechos humanos y buenas prácticas en México" (ésta última, a solicitud del Estado mexicano). Durante el 153º período ordinario de sesiones de la CIDH, se realizaron las siguientes audiencias públicas relativas a México: "Programa Nacional de Derechos Humanos de México"; "Denuncias sobre destrucción de la herencia biocultural de Mexico por la construcción de mega proyectos de desarrollo en México"; "Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado en México"; "Denuncias de impunidad por graves violaciones de derechos humanos en México"; y "Derechos humanos y protesta social en México". Audio y videos de audiencias disponibles en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/>

Durante el 2014, se emitieron los siguientes comunicados de México: R12/14 - Relatoría Especial condena asesinato de periodista en México. Washington, D.C., 14 de febrero de 2014; 40/14 - CIDH expresa profunda preocupación por los hallazgos de 370 niños migrantes abandonados por sus traficantes en México. Washington, D.C., 16 de abril de 2014; 53/14 - CIDH valora reformas de justicia militar en México. Washington, D.C., 9 de mayo de 2014; 54/14 - CIDH manifiesta preocupación por agresiones a migrantes y a defensores de derechos humanos por agentes estatales en México. Washington, D.C., 12 de mayo de 2014; R64/14 - Relatoría Especial condena asesinato de periodista en México. Washington, D.C., 10 de junio de 2014; 73/14 - CIDH realiza Período Extraordinario de Sesiones en México. Washington, D.C., 9 de julio de 2014; 76/14 - CIDH valora retiro de reservas por parte de México. Washington, D.C., 22 de julio de 2014; R83/14 - Relatoría Especial condena ataque a periodista y asesinato de su hijo en México. Washington, D.C., 6 de agosto de 2014; 86/14 - CIDH culmina el 152º Período Extraordinario de Sesiones. México, D.F., 15 de agosto de 2014; R87/14 - Relatoría Especial condena asesinato de periodista en México. Washington, D.C., 16 de agosto de 2014; 88/14 - CIDH publica informe "Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México". México, D.F., 18 de agosto de 2014; 95/14 - CIDH felicita a Suprema Corte de México por adopción de protocolo para casos que involucren orientación sexual o identidad de género. Washington, D.C., 29 de agosto de 2014; R96/14 - Relatoría Especial condena ataque a periodista en México. Washington, D.C., 9 de septiembre de 2014; R124/14 - Relatoría Especial condena asesinato de comunicador y expresa preocupación por desaparición de periodista en el estado de Sinaloa, México. Washington, D.C., 17 de octubre de 2014; 125/14 - Relatoría sobre los Derechos de la Niñez culmina su visita a México. México, Distrito Federal, 20 de octubre de 2014; R129/14 - Relatoría Especial condena asesinato de dos comunicadores en México. Washington, D.C., 3 de noviembre de 2014; 133/14 - CIDH acuerda términos de cooperación técnica a México. Washington, D.C., 12 de noviembre de 2014; 136/14 - CIDH oficializa acuerdo de cooperación técnica sobre estudiantes de Ayotzinapa, México. Washington, D.C., 18 de noviembre de 2014; y 149/14 - CIDH condena asesinato de defensores de derechos humanos de migrantes en México. Washington, D.C., 11 de diciembre de 2014. Comunicados de prensa disponibles en: [http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/comunicados\\_2014.asp](http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/comunicados_2014.asp)

Durante el 2014, se otorgaron las siguientes medidas cautelares: MC 453/13 - Daniel Ramos Alfaro, México, 20 de febrero de 2014; MC 252/14 – Miembros de la Revista Contralínea, México, 18 de julio de 2014; MC 409/14 – Estudiantes de la escuela rural "Raúl Isidro Burgos", México, 3 de octubre de 2014; MC 60/14 – Prudencio Ramos Ramos y otros, México, 6 de octubre de 2014; MC 423/14 – Clara Gómez González y otros, México, 10 de octubre de 2014; y MC 185/13 – Sofía Lorena Mendoza Martínez y otros, México, 1 de diciembre de 2014.

En el ejercicio de las facultades otorgadas bajo el artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del artículo 18 de su Estatuto, en el 2014 la CIDH solicitó información a México en relación con las siguientes situaciones particulares: Dictamen sobre la ley de Manifestaciones Públicas para el Distrito Federal, enero; Situación de los desplazados internos en México, marzo; Mecanismo de protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de México, abril; Asesinato de Sandra Luz Hernández, defensora de derechos humanos, mayo; Iniciativa Legislación secundaria en materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión, junio; y Situación de Grupo Juárez, Ciudad de México, agosto.

El Comisionado Felipe González Morales, Relator sobre los Derechos de los Migrantes, estuvo en la Ciudad de México el 18 de agosto y en Saltillo, Coahuila, el 19 de agosto de 2014, presentando el informe "Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México".

Del 17 al 19 de septiembre de 2014, la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad realizó una visita de monitoreo, la cual constituyó la primera parte de una segunda visita que se realizará a

---

inicios del 2015. El Relator se reunió con autoridades, así como con expertos en materia de personas privadas de libertad y organizaciones de la sociedad civil dedicadas al monitoreo de la situación del sistema penitenciario en México.

La Relatora sobre los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, Comisionada Rosa María Ortiz, realizó una visita al país entre el 6 y el 14 de octubre de 2014. El objetivo principal de la visita fue el monitoreo de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes en México, a nivel federal y en cinco entidades federativas, con particular énfasis en el seguimiento a los sistemas de promoción de derechos de las niñas y los niños, así como la afectación de sus derechos producto de la violencia y en el contexto de la migración. La Relatora también participó en una reunión de trabajo sobre la implementación de las medidas cautelares solicitadas por la CIDH al Estado en beneficio de los 43 jóvenes desaparecidos en la ciudad de Iguala.

2015 - Durante el 154º período ordinario de sesiones de la CIDH, se realizaron las siguientes audiencias públicas relativas a México: "Denuncias sobre hechos de desaparición forzada e impunidad en México"; "Reforma energética y derechos económicos, sociales y culturales en México"; "Denuncias de tortura sexual contra mujeres en México"; y "Acceso a la justicia para personas migrantes en México". Durante el 156 período ordinario de sesiones de la CIDH, se realizaron las siguientes audiencias públicas relativas a México: "Caso 12.790 – Manuel Santiz Culebra y otros (Masacre de Acteal), México"; "Presentación del Informe "Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa"; "Derechos humanos y políticas de drogas en México"; y "Denuncias sobre ejecuciones extrajudiciales en México". Audio y videos de audiencias disponibles en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/>

Durante el 2015, se emitieron los siguientes comunicados de México: R1/15 - Relatoría Especial expresa preocupación por desaparición de periodista en el Estado de Veracruz, México. Washington, D.C., 6 de enero de 2015; 8/15 - Grupo Interdisciplinario de Expertos inicia en sede CIDH su trabajo sobre el caso de los estudiantes de Ayotzinapa, México. Washington, D.C., 30 de enero de 2015; 9/15 - CIDH condena el asesinato de Julián González Domínguez en México. Washington, D.C., 10 de febrero de 2015; R10/15 - Relatoría Especial condena muerte y ataques a periodistas en México. Washington, D.C., 11 de febrero de 2015; 11/15 - CIDH condena asesinato de defensor de derechos humanos en México. Washington, D.C., 12 de febrero de 2015; 26/15 - CIDH condena el asesinato de Alberto Almeida en México y llama a esclarecer los hechos. Washington, D.C., 6 de marzo de 2015; R48/15 - Relatoría Especial condena el asesinato de un periodista y expresa su preocupación por la desaparición de otro en México. Washington, D.C., 11 de mayo de 2015; 65/15 - CIDH expresa preocupación ante el Plan Frontera Sur de México. Washington, D.C., 10 de junio de 2015; 75/15 - CIDH saluda a México y Colombia por medidas que reconocen la identidad de personas trans. Washington, D.C., 1 de julio de 2015; R76/15 - Relatoría Especial condena el asesinato de dos periodistas en México. Washington, D.C., 6 de julio de 2015; R84/15 - Relatoría Especial condena el asesinato de reportero gráfico en México en un crimen con otras cuatro víctimas. Washington, D.C., 4 de agosto de 2015; 87/15 - CIDH expresa su preocupación respecto de alegaciones de participación de la fuerza pública en hechos de violencia en México. Washington, D.C., 7 de agosto de 2015; 89/15 - CIDH condena asesinato de defensor de derechos humanos en México. Washington, D.C., 17 de agosto de 2015; 104/15 - CIDH realiza visita in loco a México. Washington, D.C., 17 de septiembre de 2015; 108/15 - CIDH inicia visita *in loco* a México. México D.F., 28 de septiembre de 2015; 112/15 - CIDH culmina visita in loco a México. Washington, D.C., 2 de octubre de 2015 (incluye anexo con las observaciones preliminares); 116/15 - Relatoría de Personas Privadas de Libertad realizó visita a México. Washington, D.C., 15 de octubre de 2015; y 117/15 - Avances en Soluciones Amistosas en peticiones y casos en trámite ante la CIDH sobre México. Washington, D.C., 15 de octubre de 2015. Comunicados de prensa disponibles en: <http://www.oas.org/es/cidh/-prensa/comunicados.asp>

Durante el 2015, se otorgaron las siguientes medidas cautelares: MC 5/15 – José Moisés Sánchez Cerezo, México, 26 de enero de 2015; MC 455/13 - Nestora Salgado García, México, 28 de enero de 2015; MC 13/15 - Norma Mesino Mesino y 10 miembros de su familia, México, 25 de febrero de 2015; MC 314/13 – XYZ, México, 6 de marzo de 2015; MC 77/15 – Defensoras E. y K. y sus familiares, México, 27 de abril de 2015; MC 106/15 – Cruz Sánchez Lagarda y otros, México, 27 de abril de 2015; MC 251/15 – Alejandro y otros, México, 30 de junio de 2015; y MC 506/14 - Marcelo Pérez Pérez e Isidro Hernández Gutiérrez, México, 1 de septiembre de 2015.

En el ejercicio de las facultades otorgadas bajo el artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del artículo 18 de su Estatuto, en el 2015 la CIDH solicitó información a México en relación con las siguientes situaciones particulares: Iniciativa de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, marzo; Denuncias sobre presunta masacre en Apatzingán, Michoacán, mayo; asesinatos en contexto electoral en México, junio; y Hechos ocurridos en Villahermosa, Tabasco el 14 de agosto de 2015, agosto.

La CIDH realizó una visita *in loco* a México del 28 de septiembre al 2 de octubre de 2015. Se realizó una observación en terreno sobre la situación de derechos humanos en el país, con particular énfasis en

24. El 24 de noviembre de 2015, la CIDH transmitió al Estado mexicano una copia del borrador preliminar del presente informe, y le solicitó que remitiera sus observaciones dentro del plazo de 3 semanas. El 15 de diciembre de 2015 el Estado presentó sus observaciones.
25. La Comisión agradece al Gobierno mexicano la invitación a realizar la visita, así como todas las facilidades logísticas y asistencia brindadas para la realización satisfactoria de la misma. La Comisión reconoce y valora la información aportada por el Gobierno y la apertura para establecer un diálogo constructivo con la CIDH. Asimismo, la Comisión agradece la hospitalidad con que el Gobierno y el pueblo de México recibieron a la delegación. La CIDH destaca la buena disposición, apoyo y colaboración manifestada tanto en la organización como el desarrollo de la visita y agradece a todos los actores con los que se reunió durante la misma, y valora la información recabada y los testimonios recibidos. Asimismo reconoce, en particular, a las víctimas y las familias que compartieron sus testimonios y experiencias con la delegación.
26. El presente informe está dividido en seis capítulos: el primero contiene la introducción del informe. El segundo capítulo esboza un análisis sobre los factores que dan lugar a la violencia en México. El tercer capítulo describe la estructura del Estado mexicano en materia de protección a los derechos humanos en México así como su relación con el derecho internacional de los derechos humanos. El cuarto capítulo aborda la situación de violencia e inseguridad ciudadana que atraviesa México, con énfasis en desapariciones, ataques contra la vida e integridad personal y la situación de personas privadas de libertad. El quinto capítulo aborda la situación de defensores y defensoras de derechos humanos, así como de periodistas y ataques contra la libertad de expresión. El sexto capítulo aborda la respuesta del Estado mexicano frente a esta situación así como el acceso a la justicia. El séptimo capítulo contiene las conclusiones y recomendaciones del informe. La Comisión presenta una serie de recomendaciones con el objeto de asistir al Estado mexicano en sus esfuerzos para garantizar los derechos humanos en el país.

---

ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas y tortura. Adicionalmente, la CIDH dio atención a la situación de inseguridad ciudadana, acceso a la justicia de víctimas de violaciones a los derechos humanos y la situación de periodistas, defensores y defensoras de derechos humanos y otros grupos especialmente afectados por el contexto de violencia en México. Asimismo, emitió en anexo al comunicado de prensa de la visita las observaciones preliminares respecto a la situación de derechos humanos en el país.

El Relator sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad y Relator para México, Comisionado James L. Cavallaro, realizó una visita de trabajo a México entre el 22 y el 24 de septiembre de 2015. La visita tuvo como objetivo monitorear la situación de derechos humanos de las personas privadas de libertad en el país, además de realizar actividades relativas a los mecanismos de soluciones amistosas y seguimiento de peticiones y casos.

# CAPÍTULO 2

## BREVE ANÁLISIS SOBRE LOS FACTORES QUE DAN LUGAR A LA VIOLENCIA EN MÉXICO

## BREVE ANÁLISIS SOBRE LOS FACTORES QUE DAN LUGAR A LA VIOLENCIA EN MÉXICO

27. México atraviesa una grave crisis de violencia y de seguridad desde hace varios años. Durante el gobierno del ex presidente Felipe Calderón y el inicio en el 2006 de la llamada “guerra contra el narcotráfico”, las graves situaciones de violencia alcanzaron niveles alarmantes, así como la consecuente pérdida de más de cien mil personas, desapariciones y un contexto que ha provocado el desplazamiento de miles de personas en el país. A pesar del cambio de gobierno en diciembre de 2012, no habrían cambios sustanciales en relación a las políticas de seguridad. Esta situación ha mermado de manera significativa el respeto y goce de los derechos humanos. La Comisión considera pertinente realizar un breve análisis de los factores que dan lugar a la violencia en México, con el fin de entender mejor cómo ésta incide en la situación general de derechos humanos en el país.
28. Una muestra de la situación es que en agosto de 2014, el Gobierno mexicano presentó un total de 22.322 casos de personas no localizadas, de los cuales 44% se habría registrado desde diciembre de 2012. Según el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas<sup>4</sup>, las personas “no localizadas” en México, al 30 de septiembre de 2015, son 26.798<sup>5</sup>. En relación a homicidios, según información proporcionada al Relator Especial de las Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, por las autoridades mexicanas, de diciembre de 2006 a noviembre de 2012, se cometieron 102.696 homicidios intencionales<sup>6</sup>. Durante esta administración, en cuanto al total de homicidios (dolosos y culposos), el Ejecutivo contabilizó, según su Tercer Informe de gobierno presentado el 1 de septiembre de 2015, más de 94.000 asesinatos durante el

<sup>4</sup> “El Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, RNPED, integra los datos de personas no localizadas obtenidos a partir de las denuncias presentadas ante la autoridad ministerial correspondiente. Este registro incluye únicamente a las personas que, a la fecha de corte, permanecen sin localizar, es decir, no contabiliza a las personas que ya han sido localizadas”. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/consulta-publica.php>. “Las cifras presentan el total de registros de personas relacionadas con averiguaciones previas del fuero [común y] federal iniciadas en el periodo comprendido entre enero de 2014 y julio de 2015, y que permanecen sin localizar al corte del 31 de julio de 2015”. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/estadisticas-fuerocomun.php>

<sup>5</sup> Las cifras registradas corresponden en su mayoría a desapariciones a partir del 2007 hasta el 2015. Sin embargo, también se tienen cifras sobre desapariciones anteriores a 2007 y otras que no tienen una fecha especificada. Al 30 de septiembre habrían 880 desapariciones en el fuero federal y 25.918 en el fuero común. Ver Secretariado Ejecutivo. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/consulta-publica.php>

<sup>6</sup> Naciones Unidas. *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Christof Heyns, Misión a México, A/HRC/26/36/Add.1, 28 de abril de 2014, pág. 5. Disponible en: [http://www.hchr.org.mx/images/doc\\_pub/G1413997.pdf](http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1413997.pdf)

sexenio actual: 2012: 38.224, 2013: 34.903, 2014: 32.631 , 2015: 27.047 (hasta septiembre)<sup>7</sup>.

29. La violencia se da en gran parte del país, pero afecta de manera diferenciada a ciertas zonas. Los estados fronterizos con Estados Unidos de América—Baja California Norte, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas—sienten de manera particular la violencia relacionada al narcotráfico y al crimen organizado. Es importante señalar que la violencia está estrechamente relacionada con la presencia de fuerzas militares en las diversas áreas del país de mayor presencia de crimen organizado, narcotráfico y conflictividad. Las principales zonas de tránsito de migrantes—el istmo de Tehuantepec en el suroeste y el corredor Chiapas-Tabasco-Veracruz-Tamaulipas—también resienten la violencia relacionada al tráfico de drogas y armas y a la trata de personas. El estado de Michoacán ha visto el surgimiento de las “autodefensas” y policías comunitarias, así como enfrentamientos o la matanza ocurridos este año en Ecuandureo y Apatzingán.
30. Esta grave crisis de derechos humanos fue constatada en terreno y se caracteriza por una situación extrema de inseguridad y violencia; niveles críticos de impunidad y una atención inadecuada e insuficiente a las víctimas y familiares. El efecto de la violencia y las violaciones a los derechos fundamentales es especialmente grave y desproporcionado sobre personas en situación de pobreza y/o en zonas marginadas, las personas migrantes, solicitantes de asilo, refugiados y desplazados internos, mujeres, niños, niñas y adolescentes, defensoras y defensores de derechos humanos, periodistas y pueblos indígenas, entre otros. La violencia contra defensoras y defensores de derechos humanos, operadores de justicia y contra periodistas es ejercida con el objetivo de silenciar las denuncias y el reclamo de verdad y justicia, y perpetuar la impunidad para las graves violaciones a los derechos humanos. En este contexto, en todos los lugares que la CIDH visitó durante su visita se reunió con víctimas, familiares y defensores, quienes describieron los obstáculos que han encontrado en su búsqueda de justicia y su desconfianza en las autoridades. La falta de acceso a la justicia ha creado una situación de impunidad de carácter estructural que tiene el efecto de perpetuar y en ciertos casos impulsar la repetición de las graves violaciones a los derechos humanos. Las amenazas, hostigamientos, asesinatos y desapariciones de personas que buscan verdad y justicia ha generado un amedrentamiento en la sociedad mexicana, el cual la CIDH constató en reiterados testimonios de personas que no denuncian estas violaciones por temor a represalias, generando un problema grave de sub-registro en las cifras oficiales.
31. El Estado, en sus observaciones al proyecto del presente informe expresó que no comparte la descripción del contexto general desarrollado en la presente sección. El Estado indicó que la CIDH no incluyó y/o consideró adecuadamente los siguientes elementos: el contexto geográfico subregional y regional de México y la compleja problemática de la delincuencia, tráfico de drogas y armas y flujos ilícitos de capital; el esfuerzo que México ha desplegado para hacer frente a esos retos,

<sup>7</sup> Gobierno de México: [http://cdn.presidencia.gob.mx/tercerinforme/3\\_IG\\_2015\\_ANEXO-ESTADISTICO.pdf](http://cdn.presidencia.gob.mx/tercerinforme/3_IG_2015_ANEXO-ESTADISTICO.pdf) [actualizado al 30 de septiembre de 2015].

que ha sido acompañado de avances importantes en materia de fortalecimiento del marco legal para la prevención de la violencia y para la protección de los derechos humanos, como por ejemplo la reforma al sistema de justicia penal en 2008 y la reforma constitucional de 2011 y, a partir de ésta última, otros desarrollos normativos y de políticas públicas importantes, como iniciativas de leyes generales en materia de personas desaparecidas y erradicación de la tortura; el papel y prestigio de las fuerzas armadas en labores de protección de la población, y su función para ayudar en labores de las policías. El Estado informó que la presencia de las fuerzas armadas en el territorio nacional no es permanente ni generalizada, sino que obedece a necesidades específicas de ciertas zonas<sup>8</sup>.

32. En sus observaciones al proyecto del presente informe el Estado manifestó que México comparte frontera con Estados Unidos, que gasta alrededor de 130 mil millones de dólares al año en drogas ilícitas. Con esos recursos, el crimen organizado transnacional, tiene una enorme capacidad de esparcir violencia y corrupción. Según el Estado, el mercado de las drogas ilícitas se alimenta del acceso a armas provenientes principalmente de Estados Unidos que dan una enorme capacidad de violencia a los grupos criminales. Es por ello que México impulsó la Convención Interamericana Contra el Tráfico de Armas (CIFTA), el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Armas de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y la Convención sobre el Comercio de Armas de la ONU. El Estado indicó que no es posible separar lo que sucede en México de lo que sucede en los Estados Unidos de América en materia de narcotráfico. Son las dos caras de la misma moneda<sup>9</sup>.
33. Respecto a la política de drogas en México, el Estado informó que tiene su base en el cumplimiento con los compromisos internacionales que se desprenden de las tres Convenciones de las Naciones Unidas de fiscalización de drogas, así como de documentos políticos de la propia ONU, como de la OEA, en especial la Estrategia Hemisférica sobre Drogas y su Plan de Acción 2010-2015. Según el Estado<sup>10</sup>:

La política de drogas de México es integral. Concede gran importancia a observar los principios de responsabilidad común y compartida y de equilibrio entre las medidas para reducir la oferta y la demanda, además que busca privilegiar los derechos humanos desde un enfoque preventivo y de salud pública. Es decir, la política de drogas es mucho más que la persecución de delitos relacionados con la producción, tráfico o venta de drogas ilícitas, ya que en los esfuerzos nacionales se eslabonan medidas desde la salud pública, la procuración de justicia y el fomento al desarrollo.

<sup>8</sup> Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/doc-es/MX-Observaciones2015.pdf> Ver también Resumen Ejecutivo, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/doc-es/MX-Resumen.pdf>

<sup>9</sup> CIDH, Audiencia pública, *Derechos humanos y políticas de drogas en México*, 20 de octubre de 2015.

<sup>10</sup> CIDH, Audiencia pública, *Derechos humanos y políticas de drogas en México*, 20 de octubre de 2015.

## A. *Principales fuentes de la violencia*

### 1. Actores Estatales

34. Dentro de este contexto de lucha contra el narcotráfico y la consecuente militarización de zonas del país, diversas autoridades como las policías en sus distintos niveles (federal, estatal y municipal), miembros de las fuerzas militares e incluso de ministerios públicos, han sido vinculados con presuntas graves violaciones a los derechos humanos que permanecerían en la impunidad. Además, la Comisión ha recibido constantemente información por parte de organizaciones de la sociedad civil, en la que manifiestan que los avances en materia de derechos humanos en México<sup>11</sup>, contrastan con prácticas violatorias a derechos humanos como desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, denuncias de tortura perpetradas por funcionarios federales, estatales y fuerzas armadas, violencia y hacinamiento de las prisiones, el uso abusivo de la prisión preventiva, la falta de garantías para ejercer la libertad de expresión, la intervención de las comunicaciones, entre otras.
35. En los últimos años han tenido lugar incidentes emblemáticos con participación de agentes del Estado en actos violentos, los cuales han sido reportados ampliamente en los medios de comunicación: el asesinato de 22 personas en Tlatlaya, Estado de México en junio de 2014, algunas de ellas presuntamente ejecutadas extrajudicialmente por miembros del ejército, lo que derivó en consignación contra elementos militares por homicidio calificado, entre otros probables delitos<sup>12</sup>; el asesinato, lesiones y desaparición de estudiantes normalistas en Iguala, Guerrero en septiembre de 2014; la muerte de civiles presuntamente a manos de elementos de la Policía Federal en Apatzingán, Michoacán, en enero de 2015; los presuntos ataques a civiles por parte de militares en Ostula, Michoacán en mayo de 2015; el presunto enfrentamiento en el Rancho Del Sol en Ecuandureo, Michoacán en junio de 2015 en el que perdieron la vida 42 civiles y un elemento de la Policía Federal, entre otros<sup>13</sup>. Asimismo, se han perpetrado cuantiosos actos de violencia y asesinatos en contra de periodistas. México es considerado, además, uno de los países más peligrosos del mundo para ejercer el periodismo, exceptuando aquéllos que están en guerra<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Para mayor detalle sobre los avances en materia de derechos humanos, ver sección sobre Respuesta Estatal.

<sup>12</sup> "Visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en México: Información del Estado mexicano", México, D.F. a 25 de septiembre de 2015, Sección 1.4, pág. 23.

<sup>13</sup> Comunicado de Prensa No. 87/15 - *CIDH expresa preocupación respecto de alegaciones de participación de la fuerza pública en hechos de violencia en México*. Washington, D.C., 7 de agosto de 2015.

<sup>14</sup> Reporteros Sin Fronteras. *Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa 2015*. Disponible en: <http://www.rsf-es.org/grandes-citas/clasificacion-por-paises/>; Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ). *CPJ's 2014 Global Impunity Index*. Disponible en: <https://cpj.org/reports/2014/04/impunity-index-getting-away-with-murder.php>; Comité para la Protección de los Periodistas, "El camino a la justicia: Acabar con el ciclo de impunidad en los asesinatos de periodistas", octubre 2014. Disponible en: [https://www.cpj.org/es/road\\_to\\_justice2014-spanish.pdf](https://www.cpj.org/es/road_to_justice2014-spanish.pdf)

36. En efecto, en México se observan los actores estatales como fuentes de violencia, ya sean fuerzas armadas como la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) o la Secretaría de Marina (SEMAR); la Policía Federal y distintos destacamentos policiales de las entidades federativas y municipales; elementos de la Procuraduría General de la República (PGR) y de las distintas procuradurías de justicia de las entidades federativas; personal del sistema penitenciario tanto federal como estatal; así como elementos de otras agencias estatales, por ejemplo el Instituto Nacional de Migración (INM). La respuesta del Estado ante actos de violencia en ocasiones parte de un aumento en el número de efectivos policiales (o incluso militares) que operan en las zonas del país con los índices más altos de violencia.
37. La presencia de fuerzas militares en actividades de seguridad ciudadana en la época contemporánea ya se había visto en México en la década de los años 60 y 70, y posteriormente en los 90 con el movimiento armado en Chiapas, en el sur del país. Esta presencia se agudizó significativamente y alcanzó gran parte del territorio nacional a partir de finales de 2006, y continúa siendo preocupante casi una década después. En 2012, el número de efectivos militares en tareas de seguridad ciudadana alcanzó los 50.000 según fuentes de Naciones Unidas<sup>15</sup>. Según la propia SEDENA, efectivos militares continúan participando activamente en actividades contra el narcotráfico<sup>16</sup>. En sus actividades de combate al narcotráfico, elementos de la SEDENA reportan haber detenido a más de 17.000 personas en lo que va del gobierno actual: 599 en diciembre de 2012; 7.040 en 2013; 6.195 en 2014; y 3.227 hasta julio de 2015<sup>17</sup>. Las actividades de seguridad ciudadana interna realizadas por parte de elementos de las fuerzas armadas han traído consigo un número considerable de quejas por violaciones a los derechos humanos. Según las cifras disponibles de la SEDENA, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) le ha dirigido 115 recomendaciones relativas a violaciones a los derechos humanos por elementos militares por hechos de tortura, homicidios, violaciones sexuales, entre otros<sup>18</sup>; y en enfrentamientos entre militares y civiles entre 2007 y 2012, resultaron muertos 158 militares, 2.959 “presuntos agresores” civiles, y 40 “personas ajenas a los hechos”<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> Naciones Unidas, *Informe del Relator especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez, tras su visita a México, 29 de diciembre de 2014, párr. 20.

<sup>16</sup> SEDENA, Combate al narcotráfico, Resultados de Aseguramiento. Disponible en: <http://www.sedena-gob.mx/actividades/combate-al-narcotrafico> (último acceso el 27 de agosto de 2015). Además de marihuana y cocaína, la SEDENA brinda estadísticas sobre Resultados de Aseguramientos relacionados al combate con el narcotráfico de heroína, goma de opio, metanfetaminas, vehículos terrestres, aeronaves, embarcaciones, armas de fuego, granadas, cartuchos, personas detenidas, dólares americanos, moneda nacional, laboratorios clandestinos, pistas de aterrizaje clandestinas, hectáreas de marihuana erradicadas y hectáreas de amapola erradicadas.

<sup>17</sup> SEDENA, Combate al narcotráfico, Resultados de Aseguramiento, Detención de personas, última actualización 1 de julio 2014. Disponible en: [http://www.sedena.gob.mx/images/stories/archivos/\\_ocn/2015/detenidos.jpg](http://www.sedena.gob.mx/images/stories/archivos/_ocn/2015/detenidos.jpg) (último acceso el 27 de agosto de 2015).

<sup>18</sup> SEDENA, Derechos humanos, Quejas y recomendaciones, Personal militar procesado y sentenciado, última actualización 1 de julio de 2014. Disponible en: [http://www.sedena.gob.mx/images/stories/archivos/\\_derechos\\_humanos/quejasyrecom/2013/octubre/PNAL\\_MIL\\_SENTENCIADO.pdf](http://www.sedena.gob.mx/images/stories/archivos/_derechos_humanos/quejasyrecom/2013/octubre/PNAL_MIL_SENTENCIADO.pdf) (último acceso 28 de agosto de 2015).

<sup>19</sup> SEDENA, Derechos humanos, Quejas y recomendaciones, Agresiones contra personal militar, última actualización 1 de julio 2014. Disponible en: <http://www.sedena.gob.mx/derechos-humanos/agresiones-contra-personal-militar> (último acceso 28 de agosto de 2015).

38. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado indicó que a partir del 2013 las recomendaciones a la SEDENA se redujeron notablemente. El Estado informó que del 1º de diciembre del 2012 al 28 de noviembre de 2015 se han presentado 2007 quejas ante la CNDH por actos presuntamente violatorios de derechos humanos atribuibles a personal militar – sin especificar cuales- de las cuales 1625 fueron concluidas por dicho organismo nacional y 382 se encuentran en trámite, apreciándose que del periodo comprendido del 1º de enero al 31 de diciembre de 2013, en comparación con el mismo periodo del año 2012, existe una disminución del 42.10% y respecto del año 2014, se presenta una disminución del 60.52%, asimismo, de un 63.50% en lo que va del presente año. Respecto a la SEMAR, el Estado afirmó que del 1º de diciembre de 2012 al 27 de noviembre de 2015, ésta recibió 1105 quejas por parte de la CNDH; sin embargo, 652 fueron concluidas sin recomendación para la SEMAR, mientras que únicamente 9 recomendaciones han sido notificadas a dicha institución. Con lo cual se aprecia que las recomendaciones de la CNDH a la SEMAR reflejan una tendencia a la baja de 2013 a 2015<sup>20</sup>.
39. El Estado asimismo indicó que según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), frente a situaciones de violencia existente derivada del crimen organizado, la sociedad mexicana reconoce en las fuerzas armadas a una institución que ha proporcionado protección y en la cual han depositado la mayor confianza, por encima de otras instituciones<sup>21</sup>.
40. Durante su visita, la Comisión pudo constatar con extrema preocupación que esta presencia de las fuerzas armadas en actividades de seguridad ciudadana persiste, y no tiene plazo aproximado para concluir<sup>22</sup>. El Estado en sus observaciones al proyecto del presente informe indicó que: “la participación temporal y extraordinaria de las fuerzas federales en tareas de competencia local se realiza en plena coordinación con las autoridades de las entidades federativas, en el marco de los acuerdos de coordinación suscritos al amparo de la fracción XVII del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que permite la participación de las instancias federales en materia de seguridad pública cuando les sea solicitada por las autoridades locales”<sup>23</sup>. Este tema es analizado más adelante en el informe.

---

<sup>20</sup> Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015. Ver también CIDH, Audiencia pública, *Denuncias sobre ejecuciones extrajudiciales en México*, 20 de octubre de 2015.

<sup>21</sup> Las cifras aportadas por el Estado arrojan que según la encuesta realizada por INEGI para el 2015 el 81.6% de la población identifica a la Marina como la autoridad que le inspira mayor confianza (84.4% en 2014); seguida del Ejército con 77.6 % (80.7% en 2014), y la Policía Federal con 56.2% (57.5%). Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

<sup>22</sup> Por el contrario, fue de público conocimiento el despliegue de cientos de efectivos militares al estado de Michoacán en octubre de 2015 para continuar realizando actividades de seguridad ciudadana. Ver artículo de prensa publicado en AnimalPolítico.com, “Desplazan a 500 militares en nuevo ‘Operativo Michoacán’”, 18 de octubre de 2015. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2015/10/desplazan-a-500-militares-en-nuevo-operativo-michoacan/>

<sup>23</sup> Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

## 2. Crimen organizado

41. En México, al igual que en otras partes de América Latina, “la corrupción y la impunidad han permitido a organizaciones criminales desarrollar y establecer verdaderas estructuras de poder paralelas”<sup>24</sup>. En muchos casos los grupos delincuenciales actúan en aparente colusión directa con autoridades estatales, o por lo menos con la aquiescencia de éstas. En este sentido, el caso Ayotzinapa es un ejemplo emblemático de la colusión entre agentes del Estado e integrantes del crimen organizado, ya que según la versión oficial la policía municipal de Iguala estuvo coludida con un grupo delincuencial para desaparecer a los estudiantes. Asimismo, según el GIEI, autoridades de la policía estatal, federal y del Ejército habrían acompañado los incidentes<sup>25</sup>. Por lo tanto también podrían haber estado en colusión con grupos del crimen organizado.
42. El narcotráfico en México revierte una realidad compleja, dada su ubicación geográfica y su frontera de más de 3.000 kilómetros con los Estados Unidos de América, el principal país de destino de narcóticos en el hemisferio<sup>26</sup>. México es un país de origen, tránsito y destino de drogas, lo cual indudablemente va de la mano con los altos niveles de criminalidad que vive la sociedad mexicana actualmente.
43. El poder fáctico que ejercen los carteles de la droga en el país, aunado a los niveles de corrupción de muchos agentes estatales que les permiten actuar con impunidad en muchos casos, inciden en los altos niveles de violencia que azotan al país<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II, doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párr. 33.

<sup>25</sup> A continuación algunos extractos del informe final del Grupo de Expertos al respecto. “Además de la policías municipales de Iguala y Cocula que fueron los directos agresores, en las dos escenas de Juan N. Alvarez y el Palacio de Justicia de donde fueron detenidos y desaparecidos normalistas, hubo presencia de agentes del ejército, de la Policía Federal y Ministerio en distintos momentos [...] Posteriormente, otra patrulla del ejército llegó entre 6:00 y 7:00 horas y resguardó el lugar donde apareció el cuerpo sin vida y torturado de Julio César Mondragón, antes de que llegaran las autoridades civiles”, pág. 318; “El nivel de intervención de diferentes policías y escenarios y de los ataques en distintos momento que muestran los documentos, testimonios y peritajes evaluados por el GIEI, da cuenta de la coordinación y mando existente para llevar a cabo dicha acción. La necesidad operativa de coordinación entre fuerzas de dos cuerpos policiales municipales diferentes (Iguala y Cocula), y al menos 18 patrullas municipales y una de protección civil que intervinieron esa noche señalan la necesidad de un nivel de coordinación central que dio las órdenes,” pág. 318). “Los escenarios de violencia de esa noche muestran un panorama de indefensión de las víctimas frente a los agresores. Ello no sólo por el hecho de que se trababa de Policía Municipal, sino porque ninguna otra fuerza del Estado que estaba teniendo conocimiento de los hechos o estuvo presente en algunos de los escenarios cuando se producían y fue testigo del nivel de agresión y violaciones de derechos humanos, actuó en protección de los normalistas”, (pág. 325). “Es decir, antes de los hechos los normalistas tuvieron conocimiento tanto de la Policía Federal, como la Estatal y el ejército que tenían como conocimiento de que se trataba de estudiantes de Ayotzinapa en actividades de boteo y toma de autobuses”, (pág. 317). GIEI, *Informe Ayotzinapa. Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa*.

<sup>26</sup> Organización de Naciones Unidas contra la Drogas y el Delito, *Informe mundial sobre las drogas 2015*, 26 de junio de 2015, págs. v-viii. Disponible en: [http://www.unodc.org/documents/wdr2015/WDR15\\_ExSum\\_S.pdf](http://www.unodc.org/documents/wdr2015/WDR15_ExSum_S.pdf)

<sup>27</sup> Según información que recibió la Comisión, hasta el 98% de los crímenes cometidos en México permanecerían impunes. CIDH, Audiencia pública, *Seguridad ciudadana y derechos humanos en México*, Washington, D.C., 27 de octubre de 2011. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=123&page=2>

Según cifras oficiales, en 2014 se registraron 6.809 homicidios dolosos relacionados con presuntas rivalidades entre grupos del crimen organizado, principalmente presuntos narcotraficantes<sup>28</sup>. La fragmentación de los carteles del narcotráfico como consecuencia de la detención de líderes y desarticulación de algunos grupos, las disputas por el control territorial y las nuevas alianzas entre los mismos grupos criminales, así como el surgimiento de nuevos grupos delincuenciales, han exacerbado el fenómeno<sup>29</sup>.

44. Los grupos del crimen organizado se dedican principalmente al narcotráfico, pero no exclusivamente. Entre sus otras actividades delictivas destacan además de los asesinatos, la extorsión, el secuestro, robo, “cobro de piso”<sup>30</sup>, control de rutas de migrantes, tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, tráfico de armas, entre otros<sup>31</sup>. En cuanto a los secuestros, a menudo asesinan a sus víctimas aún después de que sus familiares hayan pagado el rescate<sup>32</sup>. Esta diversificación de sus actividades delictivas, aunada al poder fáctico que ejercen en gran parte del territorio, convierten al fenómeno del crimen organizado en la principal fuente de violencia por parte de actores privados en México que a su vez trae aparejada la responsabilidad del Estado mexicano por la falta de una respuesta eficaz frente a este problema<sup>33</sup>.
45. La problemática del crimen organizado también se ha visto reflejada en amenazas y reclutamiento forzado de personas. Por ejemplo, en abril de 2015, la CIDH decidió solicitar al Estado mexicano la adopción de medidas cautelares a favor de la comunidad “El Manzano”, en el estado de Chihuahua. La Comisión determinó que dicha comunidad habría recibido amenazas, y se habrían perpetrado asesinatos en contra de jóvenes en la comunidad, presuntamente en el contexto de reclutamiento por grupos del crimen organizado<sup>34</sup>. Asimismo, la CIDH ha recibido

<sup>28</sup> Secretaría de Gobernación (SEGOB), Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), Secretaría de Marina (SEMAR) y la Procuraduría General de la República (PGR), *Principales Avances de la Política de Seguridad 2014*. Disponible en: [http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/3/2015-02-24-1/assets/documentos/Informe\\_Politica\\_de\\_Seguridad\\_2014.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/3/2015-02-24-1/assets/documentos/Informe_Politica_de_Seguridad_2014.pdf)

<sup>29</sup> En México se conocen grupos del crimen organizados como el Cartel de Sinaloa, el Cartel del Golfo, Cartel Jalisco Nueva Generación, Los Caballeros Templarios, La Familia Michoacana, Guerreros Unidos, los Zetas, la Línea, el Cartel de Juárez, el Cartel de los Beltrán Leyva, Los Rojos, Los Ardillos, entre muchos otros.

<sup>30</sup> El “cobro de piso” se refiere al cobro que algunos grupos del crimen organizado realizan a dueños de negocios, empresas, o inclusive a ciudadanos que no lo son, a cambio de no “molestarles,” es decir, de no cometer actos de violencia en su contra.

<sup>31</sup> CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13, 30 de diciembre de 2013, párr. 75.

<sup>32</sup> Artículo de prensa publicado en Milenio.com, *Secuestran y matan a hija de empresario en Valles*, 17 de agosto de 2015. Disponible en: [http://www.milenio.com/policia/Matan\\_hija\\_empresario\\_Ciudad\\_Valles-0\\_574742638.html](http://www.milenio.com/policia/Matan_hija_empresario_Ciudad_Valles-0_574742638.html)

<sup>33</sup> Información recibida durante la visita *in loco* de la CIDH, entre el 28 de septiembre y el 2 de octubre de 2015. Ver también CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13, 30 de diciembre de 2013, párr. 100.

<sup>34</sup> CIDH, *Medidas Cautelares No. 105-15. Asunto Cruz Sánchez Lagarda y otros respecto de México*. 27 de abril de 2015. El Estado, en sus observaciones al proyecto del presente informe manifestó que los representantes de los beneficiarios han solicitado que sea el ejército quien provea la seguridad a los beneficiarios. Comunicación del Estado mexicano, *Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México*, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015. Ver también CIDH, *Audiencia pública, Denuncias sobre ejecuciones extrajudiciales en México*, 20 de octubre de 2015.

innumerables reportes de violencia a raíz de las actividades del crimen organizado en el contexto de la movilidad humana en los últimos años, entre los que destacan el secuestro y asesinato de 72 migrantes en agosto de 2010, y el posterior hallazgo de 193 cadáveres de migrantes en 2011, ambos en el municipio de San Fernando, Tamaulipas<sup>35</sup>, así como múltiples denuncias sin esclarecer de enfrentamientos, extorsiones, secuestros, violaciones, feminicidios, tortura, robos y otros delitos relacionados. La Comisión también ha conocido de cómo los grupos del crimen organizado controlan redes de tráfico de migrantes y trata de personas<sup>36</sup>.

46. Durante su visita, la delegación de la Comisión pudo constatar que muchas personas, incluidas víctimas de violaciones de derechos humanos, así como sus familiares, defensores, operadores de justicia y periodistas, están expuestas a la violencia que estos grupos delincuenciales representan. La Comisión recibió testimonios, sobre todo de zonas rurales del país, sobre colusión entre grupos delincuenciales e integrantes de policías municipales<sup>37</sup>. Algunas autoridades mexicanas han reconocido también ante la CIDH que muchas policías municipales se ven sobrepasadas o cooptadas por el crimen organizado<sup>38</sup>.

### 3. Otros actores como fuentes de violencia

47. Además de las principales fuentes de violencia mencionadas anteriormente, existen otras que exacerbaban el problema en algunas zonas del país. En años recientes, sobre todo en estados del centro y sur del país, surgió el fenómeno conocido como “policías comunitarias” o “autodefensas”. De acuerdo a información de conocimiento de la Comisión, las autodefensas son grupos de civiles que han tomado las armas para presuntamente defender y proteger a sus comunidades de los delincuentes y sobre todo de los grupos del crimen organizado<sup>39</sup> ante la ausencia de una presencia estatal efectiva conforme a un Estado de Derecho.
48. Las autodefensas surgieron a principios de 2013 principalmente en zonas rurales del país con altos índices delictivos y de impunidad, aunque también lo han hecho

---

<sup>35</sup> CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13, 30 de diciembre de 2013, párrs. 23, 118.

<sup>36</sup> CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13, 30 de diciembre de 2013, párr. 100: (...) respecto a la situación observada en 2002, la principal diferencia, observa la Comisión, ha sido el involucramiento pleno por parte de organizaciones del crimen organizado, en especial carteles del narcotráfico, en actividades relacionadas con el secuestro de migrantes, la trata de personas, el tráfico de migrantes, así como en otros delitos y violaciones a los derechos humanos que cometen al tiempo que realizan los hechos mencionados anteriormente”.

<sup>37</sup> Testimonios recibidos durante la visita in loco en la Ciudad de México, Nuevo León, Coahuila, y Guerrero, entre otros, entre el 28 de septiembre y el 2 de octubre de 2015.

<sup>38</sup> Reuniones entre el pleno de la CIDH y autoridades federales en las instalaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México, D.F., 28 de septiembre de 2015.

<sup>39</sup> CNDH, *Informe especial sobre los grupos de autodefensa y la seguridad pública en el estado de Guerrero*, 2013. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2013 IE grupos auto+defensa.pdf>

en zonas urbanas y semiurbanas<sup>40</sup>. En principio, la mayoría de los grupos de autodefensas habrían tenido como común denominador la desesperación ante los altos niveles de criminalidad en sus comunidades, los cuales, manifiestan los mismos grupos de autodefensas, las fuerzas del orden no habrían sido capaces de controlar<sup>41</sup>. Con el tiempo, algunos de estos grupos se han transformado en grupos violentos y criminales, tal y como es el caso de algunos grupos en Michoacán, los cuales supuestamente habrían iniciado como grupos de autodefensa comunitaria, y luego se habrían convertido en cárteles de la droga, contribuyendo al aumento de la violencia en la región<sup>42</sup>. La supuesta evolución de los grupos de autodefensas reafirma la preocupación de la CIDH de que éstos surgieron como reacción ante los altos niveles de violencia en algunas zonas del país y ante la inoperancia del Estado para hacerles frente, pero a la poste algunos se han convertido en fuentes adicionales de violencia<sup>43</sup>.

49. El Estado, en sus observaciones al proyecto del presente informe indicó que ante las condiciones de inseguridad en municipios focalizados de Michoacán, diversos grupos civiles armados surgieron. Para dar atención al fenómeno, el Gobierno de la República, a petición expresa del gobierno del estado, suscribió un acuerdo en el que se establecieron las bases para brindar apoyo en materia de seguridad pública. El Estado informó que la Policía Federal asumió el control de la seguridad pública en municipios en donde se presentaba el mayor problema delictivo, y desarrolló tareas permanentes de vigilancia de manera coordinada con autoridades de los tres órdenes de gobierno. De esta forma, según el Estado, esta acción permitió contener la incidencia delictiva en la región, a través de la presencia de la autoridad y la puntual atención a denuncias ciudadanas. La Policía Federal desarrolló diversas acciones para generar vínculos de cooperación con la ciudadanía, fomentar la denuncia y fortalecer la confianza en las instituciones de seguridad. Asimismo, señaló que ante el avance en el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, los grupos de civiles armados han visto atendidas sus demandas. Según el Estado, sólo aquellas personas que acreditaron los requisitos necesarios, fueron incorporadas de manera institucional a las labores policiales en su comunidad<sup>44</sup>.
50. Según información al alcance de la Comisión, en mayo de 2014 algunos grupos de autodefensas habrían aceptado registrarse y registrar sus armas ante la SEDENA en un acto simbólico en el municipio de Tepalcatepec, Michoacán<sup>45</sup>. El Estado

<sup>40</sup> Información de público conocimiento indica que el levantamiento de las autodefensas se dio el 24 de febrero de 2013 en el municipio de Tepalcatepec, Michoacán, pero algunos grupos ya existían desde antes.

<sup>41</sup> Artículo de prensa publicado en julio de 2013 en ForeignAffairs.com, *The Rise of Mexico's Self-Defense Forces* (El levantamiento de las fuerzas de autodefensas en México). Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/mexico/2013-06-11/rise-mexico-s-self-defense-forces>

<sup>42</sup> Artículo de prensa publicado en julio de 2013 en ForeignAffairs.com, *The Rise of Mexico's Self-Defense Forces* (El levantamiento de las fuerzas de autodefensas en México). Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/mexico/2013-06-11/rise-mexico-s-self-defense-forces>

<sup>43</sup> El Estado mexicano invitó a la Comisión a visitar Michoacán en el marco de la visita *in loco*, pero debido a limitaciones logísticas durante la visita no fue posible en esta ocasión visitar dicha entidad federativa.

<sup>44</sup> Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

<sup>45</sup> Artículo de prensa publicado el 12 de mayo de 2014 en ViceNews.com, *New Rural Force Emerges After the Death of Mexico's Autodefensas* (Nueva fuerza rural emerge luego de la desaparición de las autodefensas en

mexicano habría registrado a estos grupos, les habría brindado capacitación en cuanto a tipos de armas permitidas, y los habría incorporado a una nueva fuerza estatal conocida como Policía Rural<sup>46</sup>. La Comisión ha seguido de cerca la evolución de estos grupos de autodefensas así como la respuesta del Estado al respecto. Ante eso, la CIDH observó con preocupación los hechos ocurridos en Apatzingán, Michoacán, en enero de 2015, en los cuales elementos de la Policía Federal habrían supuestamente agredido a integrantes de un grupo de autodefensas, resultando en la muerte de civiles.

51. Adicionalmente, la CIDH ha recibido información acerca de fuerzas privadas de seguridad en México. Muchas de éstas han surgido, según algunos informes, ante la incapacidad de las fuerzas estatales de seguridad. Algunas grandes empresas nacionales e internacionales cuentan con sus propios cuerpos privados de seguridad. Las fuerzas privadas de seguridad también suelen ser fuentes de violencia<sup>47</sup>. Cuando estas empresas privadas llegan a cometer violaciones a los derechos humanos, el Estado puede ser responsable, ya que la garantía de los derechos humanos vinculados a la seguridad ciudadana implica responsabilidades estatales en la materia<sup>48</sup>. Durante su visita *in loco*, la CIDH pudo observar la proliferación de las fuerzas privadas de seguridad en México como un fenómeno nuevo, pero creciente. La escasa información disponible dificulta realizar un diagnóstico apropiado sobre el impacto de la privatización, ya que no se publicita la información sobre contratos con empresas privadas de seguridad, pero suficientes para formular algunas conclusiones<sup>49</sup>.
52. Asimismo, la CIDH ha recibido información sobre la creciente tendencia de que empresas privadas operen algunos centros penitenciarios en México<sup>50</sup>. Al igual que

---

México). Disponible en: <https://news.vice.com/article/new-rural-police-force-emerges-after-the-death-of-mexicos-autodefensas>

<sup>46</sup> Artículo de prensa publicado el 12 de mayo de 2014 en ViceNews.com, *New Rural Force Emerges After the Death of Mexico's Autodefensas* (Nueva fuerza rural emerge luego de la desaparición de las autodefensas en México). Disponible en: <https://news.vice.com/article/new-rural-police-force-emerges-after-the-death-of-mexicos-autodefensas>

<sup>47</sup> La CIDH ha señalado que “la privatización de las funciones de seguridad ciudadana tiene como consecuencia que ésta se desvincule de la noción de derechos humanos, cuya defensa, protección y garantía compete al Estado, para transformarse en un mero producto que puede adquirirse en el mercado, y, en la generalidad de los casos, exclusivamente por aquellos sectores de la sociedad que cuentan con los recursos económicos para hacerlo”. CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II, doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párr. 72.

<sup>48</sup> CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II, doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párr. 72. La Comisión ha delineado los parámetros que deben seguir los Estados para la debida reglamentación de las fuerzas privadas de seguridad, en consonancia con estándares internacionales de derechos humanos.

<sup>49</sup> En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado señaló que en el informe A/HRC/30/34 del Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación de la ONU, se señala, entre otros puntos, respecto del tema de las empresas de seguridad privada en México, que México cuenta con planes de estudio relativos a los derechos humanos, y que la normativa de México dispone que un proveedor de servicios debe impartir a su personal, al menos una vez al año, cursos que han de seguir un modelo autorizado que incluye contenidos sobre los derechos humanos. Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

<sup>50</sup> Observatorio Ciudadano del Sistema de Justicia, Información recibida en el contexto de la Audiencia Pública, *Desafíos en la Implementación del Sistema de Justicia Penal en México*, 27 de marzo de 2014, págs. 14-15.

con la proliferación de fuerzas privadas de seguridad, la CIDH expresa su preocupación de que no exista un marco legislativo que regule debidamente a las fuerzas privadas de seguridad que operan en el país.

## B. Otros factores que inciden en la situación de violencia

53. Existen otros factores que exacerbان la situación de violencia que atraviesa el país. Estos factores inciden de manera distinta sobre los diferentes sectores de la población, en función de su ubicación geográfica, edad, situación socioeconómica, entre otras. En un país de la extensión territorial de México, con una población estimada en 120 millones de personas, los factores que inciden en la violencia no sólo son muy complejos, sino que varían según la región del país. Sin perjuicio de lo anterior, algunos de los factores a resaltar incluyen la situación socioeconómica de las personas; las rutas migratorias; narcotráfico y tráfico de armas.

### 1. Situación socioeconómica

54. La desigualdad social y económica en el hemisferio es uno de los principales generadores de violencia, de acuerdo a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD)<sup>51</sup>. Las cifras más recientes publicadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, (CONEVAL), indican que en México hay aproximadamente 55.300.000,00 personas en situación de pobreza, 11.400.000,00 de las cuales viven en situación de pobreza extrema<sup>52</sup>. Es decir, casi la mitad de la población mexicana (46.2%) vive en situación de pobreza, mientras que, según información recibida por la Comisión recientemente, el 1% más rico de la población controla más de una quinta parte de la riqueza del país<sup>53</sup>. La desigualdad afecta de manera diferenciada a los sectores más vulnerables de la población, como los pueblos indígenas—quienes tienen una tasa de pobreza cuatro veces mayor—y las personas migrantes<sup>54</sup>. Esta situación contribuye ampliamente a los niveles de violencia en el país. Según datos del Banco Mundial, el nivel de

<sup>51</sup> Organización de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Crimen y Desarrollo en Centroamérica: atrapados en una encrucijada*, 2007.

<sup>52</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *Medición de Pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2014, Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, 2010-2014*, 23 de julio de 2015. Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/medicion/Paginas/-PobrezaInicio.asp>

<sup>53</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *Medición de Pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2014, Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, 2010-2014*, 23 de julio de 2015. Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/medicion/Paginas/-PobrezaInicio.asp>. Oxfam México, *Desigualdad Extrema en México, Concentración del poder económico y político en México*, junio de 2015, págs. 5, 7. Disponible en: [http://cambialasreglas.org/images/\\_desigualdadextrema\\_informe.pdf](http://cambialasreglas.org/images/_desigualdadextrema_informe.pdf)

<sup>54</sup> Oxfam México, *Desigualdad Extrema en México, Concentración del poder económico y político en México*, junio de 2015, pág. 9. Disponible en: [http://cambialasreglas.org/images/desigualdadextrema\\_informe.pdf](http://cambialasreglas.org/images/desigualdadextrema_informe.pdf)

desigualdad en México se habría reducido modesta pero paulatinamente de la década de los 90 hasta el 2012, aunque ha sufrido algunos altibajos<sup>55</sup>.

55. En México, las zonas del país con los índices de violencia más elevados son también algunas de las zonas con los más altos índices de pobreza, desigualdad y marginación. Según un estudio comisionado por el Banco Mundial, un aumento de un punto porcentual en el Coeficiente de Gini<sup>56</sup> a nivel municipal se asocia a un incremento de 10 homicidios relacionados al narcotráfico por cada 100.000 habitantes<sup>57</sup>. De acuerdo a las cifras del Banco Mundial, el índice de Gini en México era 48,1 en 2012 en una escala del 0 al 100, en la que 0 representa equidad perfecta, y 100 representa inequidad perfecta<sup>58</sup>. Según el CONEVAL, el índice de Gini pasó de 49,8 a 50,3 en el período 2012-2014, con lo cual habría aumentado el nivel de desigualdad<sup>59</sup>. Mientras que en América Latina el promedio en 2013 era alrededor de 50,7<sup>60</sup>. Algunos de los factores socioeconómicos que inciden en los niveles de violencia en México incluyen la desigualdad y la exclusión social, la pobreza, la estigmatización y los estereotipos, el desempleo (sobre todo de jóvenes), los bajos salarios, la discriminación, la migración forzada, los bajos niveles de educación, las condiciones precarias de vivienda, los servicios de salud insuficientes, el fácil acceso a las armas y la impunidad, entre otros<sup>61</sup>. Según algunas estimaciones, en México existen alrededor de un millón y medio de niños y niñas de 5 a 17 años que no estudian ni trabajan, lo cual contribuye a que sean más fácilmente captados y explotados por el narcotráfico y la delincuencia organizada<sup>62</sup>.
56. El Estado, en sus observaciones al proyecto del presente informe indicó que los resultados de la medición de la pobreza 2014, efectuado por el CONEVAL, arrojaron que el porcentaje de pobreza extrema bajó de 9.8 a 9.5%. Según el Estado, la pobreza extrema se redujo de 11.5 a 11.4 millones de personas entre

<sup>55</sup> Banco Mundial, Datos, Índice de Gini, datos de 1981 a 2012. Disponible en: <http://datos.banco-mundial.org/indicador/SI.POV.GINI>

<sup>56</sup> El Coeficiente de es una herramienta que la disciplina de la Economía utiliza para medir el nivel de desigualdad.

<sup>57</sup> Banco Mundial, Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Ted Enamorado, Luis Felipe López Calva, Carlos Rodríguez Castelán, Hernán Winkler, *Income Inequality and Violent Crime: Evidence from Mexico's War on Drugs* (Desigualdad del ingreso y delitos violentos: evidencias de la Guerra contra las Drogas en México), junio de 2014. Disponible en: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/-/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/06/24/000158349\\_20140624090206/Rendered/PDF/WPS6935.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/-/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/06/24/000158349_20140624090206/Rendered/PDF/WPS6935.pdf)

<sup>58</sup> Banco Mundial, Datos, Índice de Gini. Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>. Las cifras más recientes en la base de datos del Banco Mundial datan de 2012.

<sup>59</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *CONEVAL informa los resultados de la medición de pobreza 2014*, México, D.F., 23 de julio de 2015. Disponible en: [http://www.coneval-gob.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005\\_Medicion\\_pobreza\\_2014.pdf](http://www.coneval-gob.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_Medicion_pobreza_2014.pdf)

<sup>60</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, *Desigualdad en América Latina: ¿Un cambio de rumbo?* Disponible en: <http://www1.iadb.org/intal/cartamensual/cartas/Articulo.aspx?Id=c6784605-010d-4a07-8568-22416ef16-3db>

<sup>61</sup> Oxfam México, *Desigualdad Extrema en México, Concentración del poder económico y político en México*, junio de 2015, pág. 35. Disponible en: [http://cambialasreglas.org/images/desigualdadextrema\\_informe.pdf](http://cambialasreglas.org/images/desigualdadextrema_informe.pdf)

<sup>62</sup> Red por los Derechos de la Infancia de México (REDIM), “Infancia y conflicto armado en México. Informe alternativo sobre el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados”, 2011, pág. 36. Disponible en: <http://derechos-infancia.org.mx/documentos/iaespanol.pdf>

2012 y 2014. El número de carencias promedio de la población en pobreza se redujo entre 2012 y 2014 de 2.4 a 2.3. Las carencias promedio de la pobreza extrema bajaron de 3.7 a 3.6. Entre 2012 y 2014 el porcentaje de la población rural en pobreza pasó de 61.6 a 61.1%. En 24 entidades federativas se observó una reducción en el porcentaje de pobreza o de pobreza extrema. El aumento del ingreso del decil con mayor pobreza (decil I), así como la disminución de carencias sociales de esa población, contribuyeron a la reducción de la pobreza extrema entre 2012 y 2014<sup>63</sup>.

57. Durante su visita al país, la Comisión pudo observar y escuchar de las víctimas y sus familiares cómo la falta de recursos económicos suele ser un obstáculo más para el acceso a la justicia<sup>64</sup>. Por ejemplo, algunas víctimas y sus familiares expresaron que en ocasiones algunos funcionarios les cobran o piden contribuciones económicas y, al no poderlas pagar, no realizan las diligencias que les corresponden. La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) ha señalado que la carencia de recursos económicos es una de las razones por la cual muchas personas no denuncian los delitos que sufren<sup>65</sup>.
58. En algunas zonas rurales y territorios de comunidades indígenas en el país, también existe violencia relacionada a proyectos de extracción de recursos naturales diversos, construcción de autopistas, entre otros denominados “megaproyectos”. La violencia en este contexto tiene varias vertientes. Se da principalmente cuando personas que residen en el área donde se pretende realizar el proyecto se oponen a su realización, y la confrontación con quienes proponen o apoyan el proyecto escala a niveles de violencia<sup>66</sup>. Este tipo de violencia atañe de manera especial a pueblos y comunidades indígenas y a sus territorios. Algunos líderes sociales que se oponen a proyectos mineros, planes de extracción forestal, construcción de represas o autopistas, han sido víctimas de amenazas, hostigamientos, agresiones, torturas e incluso asesinatos<sup>67</sup>.

<sup>63</sup> Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

<sup>64</sup> Las barreras principales tienen que ver con los costos que relacionados con la contratación de un abogado o abogada, el transporte a y desde oficinas para llevar a cabo procedimientos que pueden ser prolongados, recursos económicos y medios necesarios para realizar trámites y diligencias conexas al proceso judicial, y en los casos de personas indígenas se presenta también la falta de conocimiento del idioma y del argot jurídico, entre otros. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, *Pobreza y Acceso a la Justicia*, 18 de julio de 2014, pág. 35. Disponible en: [http://bibdigital.flacso.edu.mx:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/-4013/Torres\\_MA.pdf?sequence=1](http://bibdigital.flacso.edu.mx:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/-4013/Torres_MA.pdf?sequence=1)

<sup>65</sup> Información aportada por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, “Proyecto de Programa de Atención Integral a Víctimas, 2014-2018”, abril de 2015, pág. 28 (Archivo de la CIDH).

<sup>66</sup> Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, *Han destruido la vida en este lugar: Megaproyectos, violaciones a derechos humanos y daños ambientales en México*, 2012. Disponible en: [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/FAssociation/NaturalResource/Centro\\_de\\_DDHH\\_S.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/FAssociation/NaturalResource/Centro_de_DDHH_S.pdf)

<sup>67</sup> Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, *Han destruido la vida en este lugar: Megaproyectos, violaciones a derechos humanos y daños ambientales en México*, 2012, pág. 6.

## 2. Rutas migratorias, narcotráfico y tráfico de armas

59. En la actualidad, México se caracteriza por ser un país de origen, tránsito, destino y retorno de personas migrantes. Debido a su ubicación geográfica, México se encuentra en una posición estratégica para toda clase de flujos migratorios y comerciales, los cuales se trasladan principalmente de sur a norte y viceversa. El hecho de que México haga frontera con el sur de los Estados Unidos de América, principal país de inmigración a nivel mundial, explica por qué el corredor migratorio entre estos dos países es el de mayor flujo a nivel mundial<sup>68</sup>. La mayor parte del flujo de migrantes en situación irregular que ingresan a México lo hace por vía terrestre a través de la frontera sur de México con Guatemala, en particular a través de ciertos puntos de paso en los estados de Chiapas y Tabasco<sup>69</sup>.
60. En la actualidad, la migración transnacional irregular representa una de las principales fuentes de ingresos para el crimen organizado en México y en la región. El involucramiento de organizaciones criminales en el negocio de la migración irregular se explica por los altos beneficios que genera ésta en comparación con el bajo nivel de riesgo y los altos niveles de impunidad que implican para estas organizaciones la comisión de delitos en contra de los migrantes. A través del uso de la violencia y de la utilización de cifras millonarias para intentar corromper funcionarios y autoridades del Estado, grupos del crimen organizado manejan tráfico ilícito de drogas, armas y migrantes, así como redes de secuestro y extorsión, y utilizan el reclutamiento involuntario de personas. A su vez, factores como el amplio alcance transnacional de estas organizaciones, la convergencia entre las rutas migratorias y las rutas del tráfico de drogas y de armas, así como la colusión de diversas autoridades estatales, han facilitado la incursión de las organizaciones criminales en un negocio que anualmente les reporta millones de pesos y de dólares: la explotación de la migración irregular. Esta situación afecta de manera diferenciada a los niños, niñas y adolescentes que, ya sea solos o acompañados, atraviesan por estas rutas.
61. La mayoría de los migrantes se desplazan por rutas y zonas aisladas en su intento por no ser detectados por las autoridades. Estas rutas incluyen principalmente el Istmo de Tehuantepec y el corredor migratorio Tabasco-Veracruz-Tamaulipas<sup>70</sup>. Las rutas migratorias suelen convergir con rutas de tráfico de drogas y armas, las cuales son controladas por carteles del narcotráfico y grupos del crimen organizado. Esto facilita que los migrantes, solicitantes de asilo, refugiados y víctimas de trata de personas estén fácilmente expuestos a contextos donde estas

<sup>68</sup> México representa una antesala obligada de flujos migratorios mixtos, los cuales se encuentran compuestos de cientos de miles de migrantes, tanto en situación migratoria regular como irregular, solicitantes de asilo, refugiados, víctimas de trata de personas, quienes tienen por destino principal los Estados Unidos y en menor medida Canadá. CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13, 30 de diciembre de 2013, párrs. 53-54.

<sup>69</sup> Las personas migrantes provenientes de Guatemala, Honduras y El Salvador representaban para el 93% y el 90% de los migrantes detenidos como consecuencia de la irregularidad de su situación migratoria en México. Gobierno de México, INM, Información Estadística Migratoria. 28 de septiembre de 2015, p. 2. [Documento en el archivo de la Comisión].

<sup>70</sup> CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13, 30 de diciembre de 2013, párr. 89.

organizaciones criminales han logrado establecer un régimen de violencia generalizada y graves violaciones a derechos humanos, en algunos casos con la colusión de diversas autoridades estatales<sup>71</sup>.

62. El tráfico de armas también incide en los niveles de violencia. La Dirección General del Registro Federal de Armas de Fuego y Control de Explosivos, una subdivisión de la SEDENA, es la dependencia encargada del registro de armas según lo dispuesto en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. Las leyes mexicanas permiten la posesión sólo de armas de fuego de ciertos calibres y sólo para ciertos fines<sup>72</sup>. Asimismo, la ley contempla requisitos puntuales para la comercialización de armas de fuego, entre los que destacan registro y obtención de permisos de la SEDENA, así como sanciones por el incumplimiento con dichos requisitos<sup>73</sup>. A pesar de esta legislación y requisitos formales respecto de la posesión y comercialización de armas, además de los tratados internacionales en la materia de los que México es parte<sup>74</sup>, la información señala que en realidad existe un preocupante nivel de tráfico ilícito de armas en México<sup>75</sup>. El tráfico de armas del exterior proviene principalmente de los Estados Unidos de América<sup>76</sup>. La presencia y el poder económico de los carteles de la droga aumentan la demanda de armas desde México, mientras que éstas están a su alcance con relativa facilidad en los Estados Unidos<sup>77</sup>. Desde 2009 a la fecha, el porcentaje de armas ilegales que ingresan a México de Estados Unidos se ha mantenido constante, alrededor de 70% del total de armas ilegales que entran al país<sup>78</sup>. Según información de especialistas, en México podrían existir más de veinte millones de armas no

<sup>71</sup> CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13, 30 de diciembre de 2013, parr. 101.

<sup>72</sup> La Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos contempla la posesión de armas para protección de casa habitación; para protección de parcelas o ejidos; para uso en actividades cinegéticas; para coleccionistas; y para portación. Cada supuesto precisa ciertos requisitos adicionales. Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, publicada en el D.O.F. el 11 de enero de 1972, última reforma publicada el 23 de enero de 2004, Título Segundo, Posesión y Portación, artículos 7.23. Disponible en: [http://www.senado.gob.mx/\\_comisiones/defensa\\_nacional/docs/LFAFE.pdf](http://www.senado.gob.mx/_comisiones/defensa_nacional/docs/LFAFE.pdf)

<sup>73</sup> Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, publicada en el D.O.F. el 11 de enero de 1972, última reforma publicada el 23 de enero de 2004, Título Tercero, Fabricación, Comercio, Importación, Exportación y Actividades Conexas, artículos 37-76. Disponible en: [http://www.senado.gob.mx/comisiones/defensa\\_nacional/docs/LFAFE.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/defensa_nacional/docs/LFAFE.pdf)

<sup>74</sup> México es Estado parte de la Convención Interamericana contra la Fabricación y Tráfico Ilícito de Armas de Fuego (CIFTA) y del Tratado sobre Comercialización de Armas.

<sup>75</sup> Artículo de prensa publicado en AnimalPolítico.com, *Violencia armada y policía en México*, 3 de agosto de 2015. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-seguridad-180/2015/08/03/violencia-armada-y-policia-en-mexico/>

<sup>76</sup> Desarma México, *Datos sobre armas de fuego*, informe presentado a la CIDH, 5 de septiembre de 2015 (Archivo de la CIDH). Ver también Boletín Informativo: Decomiso y rastreo de armas en México, ¿Quién tiene el control?, ¿Cuántas armas se rastrean?, 6 de mayo de 2014. Disponible en: [http://desarma-mexico.org/images/documentos/Decomiso\\_rastreo\\_de%20armas\\_06\\_05\\_14.pdf](http://desarma-mexico.org/images/documentos/Decomiso_rastreo_de%20armas_06_05_14.pdf)

<sup>77</sup> Informe de la Agencia de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (*Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives*) del Departamento de Justicia de Estados Unidos de América, México, 10 de marzo de 2015. Disponible en: <https://www.atf.gov/file/2751/download>. Artículo de prensa publicado en Aristegui Noticias, *Operación 'Rápido y Furioso' se gestó con Medina Mora en PGR*, publicado el 5 de marzo de 2015. Disponible en: <http://aristeguinoticias.com/0503/mexico/operacion-rapido-y-furioso-se-gesto-con-medina-mora-en-pgr/>

<sup>78</sup> Desarma México, *Datos sobre armas de fuego*, informe presentado a la CIDH, 5 de septiembre de 2015, pág. 3 (Archivo de la CIDH).

registradas<sup>79</sup>. Para evitar que el tráfico de armas y su fácil acceso contribuyan a la ola de violencia, es fundamental que el Estado cumpla y haga cumplir los requisitos de ley para su posesión, portación y comercialización, así como sus obligaciones internacionales en la materia<sup>80</sup>.

### 3. Impunidad y sus graves consecuencias para el estado de derecho

63. El clima de violencia generalizada descrito en las secciones anteriores trae consigo graves consecuencias para el Estado de Derecho en el país. La CIDH ha señalado que la falta de debida diligencia ante actos de violencia genera impunidad, y que ésta a su vez propende nuevos incidentes de la misma violencia que debía ser eliminada<sup>81</sup>. En particular, cuando los delitos de violencia, tanto aquéllos cometidos por particulares como por agentes del Estado, quedan impunes, se perpetúa la violencia, ya que los perpetradores no enfrentan las consecuencias de sus actos y se crea una espiral de impunidad. También se ha corroborado que la impunidad que rodea la mayor parte de los actos de violencia contribuye a su repetición<sup>82</sup>. Esta impunidad es en sí misma una forma de discriminación en el acceso a la justicia. Este tema se aborda más a fondo en el capítulo VI del presente Informe.
64. La actual crisis de graves violaciones de derechos humanos que atraviesa México es en parte consecuencia de la impunidad que persiste desde la llamada “guerra sucia” y que ha propiciado su repetición hasta hoy en día.
65. Según información recibida por la CIDH, más del 98% de los delitos cometidos en México permanecen en la impunidad<sup>83</sup>. Existen registros de centenares de quejas por tortura y otros malos tratos ante jueces que han dado vista de dichas quejas a la PGR, y la CNDH ha dirigido más de 115 recomendaciones a la SEDENA relativas a tortura, homicidios, violaciones sexuales, y otros malos tratos<sup>84</sup>. Además, la CNDH

<sup>79</sup> Artículo de prensa publicado en El Daily Post, *How many illegal guns are there in Mexico? Probably more than you think*, publicado el 3 de junio de 2015. Disponible en: <http://www.eldailypost.com/-news/2015/06/how-many-illegal-guns-are-there-in-mexico-probably-more-than-you-think/>

<sup>80</sup> México firmó el Tratado sobre el Comercio de Armas el 13 de junio de 2013, y el Senado de la República lo ratificó el 19 de septiembre, convirtiéndose en el primer país en Latinoamérica en ratificarlo. El tratado está disponible en: [http://www.thearmstradetreaty.org/images/ATT\\_documents/TratadosobreelComerciodeArmas.pdf](http://www.thearmstradetreaty.org/images/ATT_documents/TratadosobreelComerciodeArmas.pdf)

<sup>81</sup> CIDH, *Mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas en Columbia Británica, Canadá*, OEA/Ser.L/V/II, doc. 30/14, 21 de diciembre de 2014, párr. 183; CIDH, *Situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez, México: El derecho a no ser objeto de violencia y discriminación*, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 44, 7 de marzo de 2003, párr. 69.

<sup>82</sup> CIDH, *Situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez, México: El derecho a no ser objeto de violencia y discriminación*, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 44, 7 de marzo de 2003, párr. 69.

<sup>83</sup> CIDH, Audiencia pública, *Seguridad ciudadana y derechos humanos en México*, 27 de octubre de 2011. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=123&page=2>

<sup>84</sup> SEDENA, Derechos humanos, Quejas y recomendaciones, Personal militar procesado y sentenciado, última actualización 1 de julio de 2014. Disponible en: [http://www.sedena.gob.mx/images/stories/archivos/-derechos\\_humanos/quejasyrecom/2013/octubre/pnal\\_mil\\_sentenciado.pdf](http://www.sedena.gob.mx/images/stories/archivos/-derechos_humanos/quejasyrecom/2013/octubre/pnal_mil_sentenciado.pdf) (último acceso 28 de agosto de

reporta que ha emitido 15 recomendaciones por desaparición forzada, dirigidas a gobernadores, Secretario de Gobernación, a la SEDENA, presidentes municipales, SEMAR, al Secretario de Seguridad Pública, entre otros, relacionadas a por lo menos 40 víctimas<sup>85</sup>. A pesar de estos niveles de denuncias sobre tortura, que llevan a que la PGR cuente con 2.420 investigaciones en trámite sobre tortura, el Estado ha informado que existen sólo 15 sentencias condenatorias por este delito<sup>86</sup>. Por su parte, la CNDH informó que a pesar de que el delito de desaparición forzada está tipificado en 27 entidades federativas, no existe una sola sentencia condenatoria a la fecha por este delito<sup>87</sup> (como se verá más adelante, esta información contrasta con otros datos aportados por autoridades del Estado). En un estudio especializado sobre impunidad, México ocupó el penúltimo lugar (58 de 59) entre los países analizados sobre sus niveles de impunidad, medida en torno a ejes de seguridad, justicia y derechos humanos<sup>88</sup>.

66. Estos niveles de impunidad, que históricamente se han mantenido altos en México, perpetúan la violencia ya que los actores que la cometen no sufren las consecuencias de sus actos<sup>89</sup>. La Comisión recuerda que los Estados “deben iniciar sin dilación una investigación seria, imparcial y efectiva por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad y el enjuiciamiento y eventual castigo de los autores”<sup>90</sup>. La falta de capacidad o voluntad para investigar de manera seria y oportuna los hechos de violencia incrementa la percepción de impunidad en el país<sup>91</sup>. Además, la impunidad y la corrupción

2015); Ver también Artículo de prensa publicado en ElEconomista.com, *En estados, sólo ocho condenas por tortura en 10 años*, publicado el 4 de septiembre de 2015. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/-sociedad/2015/09/04/estados-solo-ocho-condenas-tortura-10-anos>

<sup>85</sup> Informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en ocasión de la visita *in loco* de la CIDH, 27 de septiembre de 2015, pág. 13.

<sup>86</sup> “Visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en México: Información del Estado mexicano”, México, D.F. a 25 de septiembre de 2015, Sección 1.3, pág. 15. Según reportes de prensa, en los últimos 10 años sólo existirían cinco sentencias condenatorias por tortura a nivel federal, y ocho a nivel de los estados. Artículo de prensa publicado en ElEconomista.com, *En estados, sólo ocho condenas por tortura en 10 años*, publicado el 4 de septiembre de 2015, citando a cifras oficiales obtenidas por el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2015/-09/04/estados-solo-ocho-condenas-tortura-10-anos>

<sup>87</sup> Informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en ocasión de la visita *in loco* de la CIDH, 27 de septiembre de 2015, pág. 14.

<sup>88</sup> Universidad de las Américas Puebla, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, *Índice Global de Impunidad 2015*, abril de 2015. Disponible en: [http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI\\_2015\\_digital.pdf](http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI_2015_digital.pdf)

<sup>89</sup> CIDH, *Informe sobre la situación de derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 7 rev. 1, 24 de septiembre de 1998, párr. 357. CIDH, *Situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez*, México: *El derecho a no ser objeto de violencia y discriminación*, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 44, 7 de marzo de 2003, párr. 69.

<sup>90</sup> CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II, doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párr. 45.

<sup>91</sup> En los casos que involucran violaciones graves de los derechos humanos, la Comisión y la Corte Interamericana han establecido que resultan inadmisibles las amnistías, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad, que pretendan impedir la investigación y, en su caso, la sanción de los responsables. CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II, doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párr. 46 (cita Corte IDH. Caso Barrios Altos Vs. Perú. Sentencia de 14 de marzo de 2001, Serie C No. 75, párrafo 41; Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Sentencia de 26 de septiembre de 2006, Serie C No. 154, párrafo 112; y Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 1 de julio de 2006, Serie C No. 148, párr. 402.

menoscaban la confianza de la ciudadanía en las autoridades, lo cual también genera impunidad que exacerba el clima de violencia<sup>92</sup>. Estas cifras confirman la naturaleza estructural y sistemática de la impunidad en México. Es un problema que permea desde las policías, las instituciones de justicia, muchas procuradurías, y genera una percepción generalizada de impunidad. En su visita *in loco* en 2015, la Comisión escuchó en repetidas ocasiones quejas de víctimas y sus familiares sobre esta percepción, y sobre el descontento generalizado con las instituciones de justicia<sup>93</sup>.

67. Un fenómeno estrechamente relacionado y central para entender el fenómeno de la impunidad en México es la corrupción. La CIDH fue informada supuestos actos de corrupción por parte de funcionarios públicos de diversos niveles y dependencias de gobierno<sup>94</sup>. Según información de la academia: "tendencias históricas de patrimonialismo, clientelismo, corrupción y crisis de representación han llevado a un ejercicio democrático meramente procedural, ineficiente y costoso"<sup>95</sup>. Las acusaciones de corrupción contra funcionarios públicos, desde los más bajos hasta los más altos niveles, deben ser investigadas de manera oportuna, imparcial y exhaustiva, y deben sancionarse a los responsables, según corresponda. De acuerdo a estándares internacionales en la materia, dichas investigaciones deben realizarse por organismos verdaderamente imparciales e independientes políticamente, y que no dependan de forma alguna de las entidades a las que investigan o fiscalizan. De lo contrario, la percepción de corrupción e impunidad impera, y los esfuerzos del Estado por combatirla no logran sus objetivos. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado señaló que el 27 de mayo de 2015 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación un decreto que adoptó la iniciativa para modificar la Constitución mexicana y crear el Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Fiscalización. Según el Estado, el objetivo de la iniciativa es "impulsar la imparcialidad y la independencia de criterios de la autoridad investigadora y de la autoridad sancionatoria; lograr un impacto a largo plazo para disminuir la percepción de la corrupción, y mantenerla como una práctica gubernamental"<sup>96</sup>.
68. Las fuentes y los factores que dan lugar a la violencia en México revisten una complejidad histórica, política, y social. Los mecanismos para combatirla deben tomar en cuenta cada uno de estos aspectos. El siguiente capítulo analiza el

<sup>92</sup> CIDH, *Informe sobre la situación de derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 7 rev. 1, 24 de septiembre de 1998, párr. 357. "Los problemas de la protección del derecho a la vida en México se deben a diversos factores, entre ellos las deficiencias del sistema jurídico; el aumento de la delincuencia organizada y el narcotráfico; la falta de disposición o de capacidad de la policía y los fiscales para iniciar investigaciones, la desconfianza de la ciudadanía hacia el poder judicial; y la falta de rendición de cuentas por las violaciones cometidas". Naciones Unidas. *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Christof Heyns, Misión a México, A/HRC/26/36/Add.1, 28 de abril de 2014, Resumen.

<sup>93</sup> La Comisión recibió estos testimonios por parte de víctimas, sus familiares, y organizaciones de la sociedad civil en todos los sitios que visitó: la Ciudad de México, Coahuila, Guerrero, Nuevo León, Tabasco y Veracruz.

<sup>94</sup> Información recibida durante la visita *in loco* a la Ciudad de México, Guerrero y Coahuila, los días 28 y 29 de septiembre de 2015.

<sup>95</sup> Documento presentado por la Universidad Iberoamericana a la CIDH durante la visita *in loco*.

<sup>96</sup> Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

50 | Situación de los derechos humanos en México

sistema jurídico y político de México, para enmarcar el fenómeno de la violencia de manera comprehensiva.

# CAPÍTULO 3

# PROTECCIÓN DE LOS

# DERECHOS HUMANOS

# EN MÉXICO

# PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

## A. *Estructura del Estado mexicano*

69. A continuación la Comisión hace una breve referencia a la estructura del Estado mexicano pertinentes a algunos aspectos relevantes al análisis que sigue. Conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos Mexicanos son una República representativa, democrática, federal, compuesta de 31 estados<sup>97</sup> y el Distrito Federal, unidos en una federación. El Ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión está asignado al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
70. El Poder Público de la Federación está dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. A su vez, el poder público de los 31 estados se divide, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Los Poderes de los estados se organizan conforme a la Constitución de cada uno de ellos. El Poder Ejecutivo es ejercido por los gobernadores de los estados. El Poder Legislativo en las entidades estatales se ejerce por las legislaturas estatales. Por su parte, el Poder Judicial en los estados lo ejercen los tribunales que establecen las constituciones estatales respectivas.
71. En relación al Poder Judicial de la Federación, su ejercicio se deposita en una Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal. Para nombrar a las y los Ministros de la SCJN, el Presidente de la República debe someter una terna a consideración del Senado, el cual previa comparecencia de las personas propuestas, hace la designación del Ministro que deba cubrir la vacante. La Suprema Corte está compuesta de 11 Ministros, designándose a un Presidente. El Pleno es la reunión de los once Ministros de la SCJN, que se encarga de resolver los asuntos más importantes, todos ellos relacionados con el cumplimiento de la Constitución federal y las leyes. El Pleno de la SCJN puede resolver los conflictos sobre la interpretación de la Constitución y de acciones contra el incumplimiento de lo establecido en ella. En algunos casos, de la revisión de sentencias dictadas por otros órganos que integran el Poder Judicial de la federación, cuando la autoridad responsable no cumple con la sentencia de una autoridad federal. El Pleno puede además resolver directamente los asuntos o remitirlos a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito. La Suprema Corte se divide en dos Salas, integrada por 5 magistrados

<sup>97</sup> En este Informe, la Comisión utilizará “Estado” (con mayúscula) para referirse al Estado mexicano en su totalidad, y “estado” (con minúscula) cuando se refiera a cada una de las entidades federativas de México.

cada una, y sin la participación del Presidente de la Suprema Corte. Cada Sala tiene su propio presidente. La Primera Sala resuelve asuntos civiles y penales y la Segunda Sala resuelve asuntos administrativos y laborales.

72. Entre otras cosas, el Pleno de la Corte resuelve los recursos de amparo. Conforme a la Ley de Amparo, el juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia en relación a normas generales, actos u omisiones de autoridades que violen derechos humanos reconocidos en México, normas generales, actos u omisiones de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencias del Distrito Federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución; y normas generales, actos u omisiones de las autoridades de los estados o del Distrito Federal, que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas por la Constitución. El amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados en la ley.

## ***B. México y el derecho internacional de los derechos humanos***

73. México ha ratificado numerosos tratados internacionales en materia de derechos humanos. Entre los tratados del sistema interamericano de derechos humanos ratificados por México destacan la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”; el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte; la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, entre otros<sup>98</sup>.
74. En particular, en comunicado de prensa emitido en 2014, la CIDH valoró positivamente el retiro por parte del Estado mexicano de las reservas a tres instrumentos adoptados en el marco de la Organización de Estados Americanos, a saber: la Convención sobre Condiciones de los Extranjeros, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, y la Declaración para el Reconocimiento de la Competencia Contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En dicho marco, la CIDH reconoció que esta acción amplía la posibilidad de protección de aquellos derechos internacionalmente reconocidos por México, y por lo tanto, constituye un paso importante en el compromiso asumido por México frente a la promoción y protección de tales derechos<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup> Para una lista completa de los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano en materia de derechos humanos, véase: <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/TI.html>

<sup>99</sup> CIDH, *CIDH valora retiro de reservas por parte de México*, Comunicado de Prensa No. 76/14. 22 de julio de 2014. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/076.asp>

## 1. Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos

75. El ordenamiento jurídico mexicano ha tenido avances muy importantes en materia de derechos humanos en años recientes que han sido reconocidos por la CIDH<sup>100</sup>. A partir de las reformas de junio de 2011, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos elevó a jerarquía constitucional todas las normas de derechos humanos contenidas en los tratados suscritos por el Estado mexicano. El artículo 1º constitucional dispone que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y establece garantías para su protección<sup>101</sup>. Esta equiparación de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que México sea parte y su jurisprudencia con las normas constitucionales representa un avance en la dirección correcta, pero como se verá a continuación, en la práctica ha enfrentado retos importantes.
76. En las observaciones al proyecto del presente informe, el Estado indicó que la reforma constitucional de derechos humanos de 2011 representa la mayor ampliación de derechos desde la publicación de la Constitución vigente, toda vez que implica una modificación de raíz en la forma en que las autoridades deben sustentar su actuación, en tanto deben apegarse a las obligaciones y estándares internacionales en la materia para asegurar su aplicación directa en el país<sup>102</sup>:

Con la reforma se incorporó el concepto de derechos humanos a nuestra Constitución, se amplió el catálogo con todos los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que México es Parte. Además, se incluyó el principio pro persona en la aplicación e interpretación de las normas de derechos humanos.

Asimismo, la reforma refleja la obligación del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de derechos humanos; los incorpora como principio de la educación pública; prohíbe la suspensión del ejercicio de un catálogo de derechos humanos en casos de estado de excepción; otorga el derecho de audiencia a todos los extranjeros sujetos a procedimiento de expulsión; incluye el derecho de toda persona a solicitar asilo por motivos políticos y refugio por causas humanitarias; establece a los derechos humanos como elemento de la reincorporación social en el sistema penitenciario; faculta a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para investigar violaciones graves a derechos humanos, amplía su competencia para conocer violaciones a derechos humanos en el ámbito laboral y hace obligatoria la aceptación y el cumplimiento de las recomendaciones de los ombudsman nacional y estatales; y establece como principio rector de la política exterior, el respeto, promoción y protección de los derechos humanos.

<sup>100</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. [73/11 - Importantes avances en materia de derechos humanos en México](#). Washington, D.C., 22 de julio de 2011.

<sup>101</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 1º.

<sup>102</sup> Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

77. El Estado asimismo informó que el Ejecutivo Federal ha creado una instancia para dar seguimiento y coordinar la implementación de la reforma constitucional de derechos humanos de 2011, así como para construir una política de Estado en materia de derechos humanos. A su vez, el Presidente de la República presentó un paquete de reformas en materia de derechos humanos, incluyendo una Ley Reglamentaria para el artículo 29 Constitucional que asegurará que el catálogo de derechos que no se pueden suspender sea coherente con las obligaciones internacionales de México. Asimismo, propuso una Ley Reglamentaria al artículo 33 Constitucional a través de la cual se garantizarán a las personas extranjeras en proceso de expulsión por razones de seguridad nacional, las condiciones para asegurar la adecuada protección de sus derechos y del debido proceso. El Estado también informó que se realizan acciones de capacitación de servidores públicos del Gobierno Federal sobre la reforma constitucional de derechos humanos, para que incida en su desempeño cotidiano. Con este fin, también se estableció el Consejo Ciudadano para la Implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos, que pretende fomentar la participación de la ciudadanía en este proceso. Asimismo, se llevan a cabo sesiones itinerantes de difusión de la reforma constitucional de derechos humanos en las distintas entidades federativas a fin de socializar el conocimiento de la reforma y fortalecer su exigibilidad<sup>103</sup>.
78. La Comisión observa que como consecuencia de la sentencia de noviembre de 2009 de la Corte Interamericana en el caso por la desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco, ocurrida en 1974 en el estado de Guerrero, la Suprema Corte decidió que los jueces federales y locales deberán verificar la compatibilidad de sus decisiones con los tratados internacionales de derechos humanos de los que México es parte, incluyendo la Convención Americana y las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>104</sup>. Es decir, se estableció la facultad de realizar el control de convencionalidad por parte de todos los tribunales del país.
79. Por otra parte, la Suprema Corte de México igualmente declaró inconstitucional el inciso A fracción II del artículo 57 del Código de Justicia Militar por ir en contra del artículo 13 de la Constitución, el cual señala que en caso de que se cometan delitos en los que estén involucrados militares y civiles, los miembros del Ejército deberán de ser juzgados por la justicia castrense. Los ministros consideraron que "en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército". Es importante señalar que el 13 de junio de 2014 fue promulgada la reforma al Código de Justicia Militar que excluye la aplicación del fuero militar para violaciones de derechos humanos<sup>105</sup>. A pesar de este gran avance, la reforma legislativa no restringió la extensión de la jurisdicción militar sobre casos de violaciones a derechos humanos de militares cometidos por sus pares.

---

<sup>103</sup> Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

<sup>104</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. [73/11 - Importantes avances en materia de derechos humanos en México](#). Washington, D.C., 22 de julio de 2011.

<sup>105</sup> Artículo 57 del Código de Justicia Militar reformado. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/-LeyesBiblio/pdf/4\\_130614.pdf](http://www.diputados.gob.mx/-LeyesBiblio/pdf/4_130614.pdf)

80. Asimismo, en dicho caso, la Suprema Corte determinó por primera vez que las víctimas y sus familiares tienen legitimación activa para impugnar mediante el juicio de amparo la intervención de una autoridad competente (civil y no militar) en la investigación o el juzgamiento de los hechos. La decisión alcanzada por la SCJN entraña el reconocimiento del derecho de las víctimas y sus familiares a contar con un recurso efectivo y adecuado para impugnar la actuación de autoridades públicas cuando éstas violenten sus derechos humanos en dichos procesos, tal y como lo estableció la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos de Inés Fernández Ortega, Valentina Rosendo Cantú y Rodolfo Montiel Flores y Teodoro Cabrera García, así como la CIDH en una serie de casos.
81. La Comisión reconoce y valora las reformas así como las iniciativas adoptadas en consecuencia.

## C. **Implementación del control de convencionalidad**

82. Como punto de partida, la CIDH reconoce el avance que representa que el Estado mexicano, y en particular la SCJN, reconozcan la obligación de todas las autoridades públicas de realizar el control de convencionalidad. Este reconocimiento representa un paso positivo para la protección y vigencia de los derechos humanos en México.

83. Sin perjuicio de lo anterior, la implementación del llamado control difuso de convencionalidad en los tribunales mexicanos ha desatado debates<sup>106</sup>. Varios fallos de la SCJN han confirmado que los fallos de la Corte Interamericana son obligatorios para el Estado mexicano, siempre y cuando el Estado mexicano sea parte del litigio, y han establecido los parámetros y matices del control de convencionalidad en la práctica<sup>107</sup>. La SCJN, por una parte, ha señalado que el control de convencionalidad lo deben realizar todas las autoridades judiciales del país, dentro de sus respectivas competencias, “adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se entiende en la doctrina como el principio pro persona”<sup>108</sup>. Por otra parte, la misma SCJN parece señalar que cuando un fallo de la Corte Interamericana implique el desconocimiento de una “restricción constitucional,” deberá prevalecer dicha restricción<sup>109</sup>. Esta

<sup>106</sup> Zamir Andrés Fajardo Morales, *El control difuso de convencionalidad en México: Elementos dogmáticos para una aplicación práctica*. Disponible en: [http://www.sitios.scjn.gob.mx/reformasconstitucionales/sites/\\_default/files/material\\_lecatura/Fajardo%20Control%20Convencionalidad.pdf](http://www.sitios.scjn.gob.mx/reformasconstitucionales/sites/_default/files/material_lecatura/Fajardo%20Control%20Convencionalidad.pdf) d.pdf

<sup>107</sup> Ver, por ej., Varios 912/2011; Tesis 293/2011. Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en el expediente varios 1396/2011, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2015.

<sup>108</sup> Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en el expediente varios 1396/2011, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2015.

<sup>109</sup> La SCJN señaló que “para establecer y concretar las obligaciones que debe cumplir el Poder Judicial de la Federación en atención a las sentencias internacionales, se estima adecuado analizar siempre la correspondencia que debe existir entre los derechos humanos que estimó vulnerados la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con aquellos que se encuentran dispuestos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o en los tratados que el Estado Mexicano celebre y que, por tanto, se comprometió a respetar, en el entendido de que, si alguno de los deberes del fallo implica el desconocimiento de una restricción constitucional, deberá prevalecer ésta en términos de lo determinado

ponderación pareciera ser inconsistente con la obligación estatal de cumplir con sus deberes y obligaciones de conformidad con los tratados que ha ratificado en materia de derechos humanos.

84. En segundo lugar, para implementar el control de convencionalidad como lo ha dispuesto la Corte Interamericana, es imprescindible homologar los criterios judiciales en materia de derechos humanos. Esto toma particular relevancia en los países con un sistema federal como México, ya que se multiplica la posibilidad de aplicaciones dispares de los mismos conceptos, principios y estándares en el fuero federal, por una parte, y en el fuero común, por la otra.
85. Para lograr esta homologación, es necesario llevar a cabo una labor de capacitación integral y uniforme de todas y todos los operadores de justicia, lo que ha sucedido parcialmente en México<sup>110</sup>. El Estado reporta que se han capacitado 62.440 personas en el marco de implementación del nuevo sistema de justicia penal, entre ellas jueces, defensoras, agentes del ministerio público, peritos, policías, personal del sistema penitenciario, entre otras<sup>111</sup>. La CIDH reconoce y felicita al Estado mexicano por este sustancial avance en la capacitación de funcionarios.
86. Es de notar que el control de convencionalidad, en los términos enunciados por la Corte Interamericana, es obligatorio también para los tribunales militares, administrativos, laborales, y para toda autoridad pública, y por lo tanto las y los operadores de justicia que se desempeñan en ellos también deben de recibir el mismo nivel de capacitación<sup>112</sup>. La CIDH es consciente de que esto representa un enorme reto para el sistema de justicia en México, ya que como lo ha señalado públicamente un juez mexicano, aún existe cierta resistencia en algunos órganos judiciales para aplicar estándares y jurisprudencia interamericana en materia de derechos humanos<sup>113</sup>.

---

por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 293/2011, en sesión de tres de septiembre de dos mil trece, y que originó la jurisprudencia P.J. 20/2014 (10a.), intitulada: ‘Derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales. constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, pero cuando en la constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional’”. Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en el expediente varios 1396/2011, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2015.

<sup>110</sup> Algunos analistas consideran, por ejemplo, que con el control difuso de convencionalidad, puede ser que un juez tenga que desviarse de ciertos principios interpretativos, como el de temporalidad, especialidad o jerarquía, y dar preferencia a una norma subsecuente en tiempo (temporalidad), más general (especialidad), o incluso inferior (jerarquía), si el control de convencionalidad así lo requiere. Zamir Andrés Fajardo Morales, *El control difuso de convencionalidad en México: Elementos dogmáticos para una aplicación práctica*. Disponible en: [http://www.sitios.scjn.gob.mx/reformasconstitucionales/sites/default/files/material\\_lección/Fajardo%20Control%20Convencionalidad.pdf](http://www.sitios.scjn.gob.mx/reformasconstitucionales/sites/default/files/material_lección/Fajardo%20Control%20Convencionalidad.pdf)

<sup>111</sup> “Visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en México: Información del Estado mexicano”, México, D.F. a 25 de septiembre de 2015, pág. 54.

<sup>112</sup> Corte IDH. *Caso Gelman Vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221, párr. 193.

<sup>113</sup> Canal Judicial, “En México persiste la Resistencia para adoptar la jurisprudencia emitida por la CoIDH, asegura juez de distrito”, 1 de septiembre de 2015. Disponible en: <https://canaljudicial.wordpress.com/-2015/09/01/en-mexico-persiste-la-resistencia-para-adoptar-la-jurisprudencia-emitida-por-la-coidh-asegura-juez-de-distrito-2/>

# CAPÍTULO 4

# VIOLENCIA Y SEGURIDAD

# CIUDADANA

## VIOLENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA

### A. *Situación de violencia y violaciones a los derechos humanos*

87. Como parte de la “guerra contra el narcotráfico” iniciada a partir del 2006, las autoridades mexicanas optaron por aumentar el rol de las Fuerzas Armadas – particularmente la SEDENA y la SEMAR – en tareas de seguridad pública, incluyendo una política de confrontación contra el crimen organizado y el despliegue de operativos conjuntos entre la fuerzas armadas y las instituciones de seguridad estatales y municipales. Esta situación habría desatado mayor violencia así como violaciones graves a los derechos humanos e impunidad<sup>114</sup>. A pesar del cambio de gobierno en diciembre de 2012 y del cambio en el discurso oficial dejando de lado el concepto de “guerra” en los pronunciamientos públicos, no habrían cambios sustanciales en relación a las políticas de seguridad en la práctica y a la violencia que éstas desencadenan.
88. Este contexto de lucha contra el narcotráfico y la consecuente militarización de zonas del país ha resultado en varias ocasiones en un incremento de la violencia y de las violaciones a los derechos humanos, así como en mayores niveles de impunidad. Es decir, la atribución a las fuerzas armadas de roles que corresponderían a las fuerzas policiales civiles y el despliegue de operativos conjuntos entre las fuerzas armadas y las instituciones de seguridad estatales y municipales en distintas partes del país, han dado lugar a mayores violaciones de derechos humanos.
89. Según organizaciones de la sociedad civil, mientras que en el 2007 habían 45.850 agentes de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, para el 2011 habían 96.261. Según información en prensa, en lo que va del presente Gobierno, las compras de armas se habrían incrementado 100 veces más que en los gobiernos anteriores<sup>115</sup>. A la fecha no se tiene conocimiento de algún plan del Gobierno de México respecto del retiro gradual de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad ciudadana. Por el contrario, en el tercer informe de Gobierno de septiembre de 2015, el Presidente reiteró que el trabajo de las fuerzas armadas en tareas de

<sup>114</sup> Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., *Informe sobre el incumplimiento de México a obligaciones derivadas de la Convención internacional para la protección de todas las personas contra la desaparición forzada*, 7 de octubre de 2014, CADHAC, CEDHEM, Desapariciones Forzadas e Involuntarias en México. Informe Alternativo para la Evaluación de México ante el Comité de Desaparición Forzada de Naciones Unidas, junio de 2014.

<sup>115</sup> Nota de Prensa, “What’s behind Mexico’s military buying binge?”, The Washington Post, 15 de junio de 2015.

seguridad pública continuará. La CIDH considera indispensable que el Gobierno federal presente un plan concreto y por escrito sobre el retiro gradual de estas tareas, que por su naturaleza corresponderían a la policía.

90. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado indicó que la división territorial, el despliegue y las acciones implementadas por las fuerzas armadas obedecen al cumplimiento de las misiones generales que tienen señaladas en materia de defensa exterior y seguridad interior de la nación, así como para apoyar a la población civil en casos de desastres y necesidades públicas. Informó que las Fuerzas Armadas apoyan a la autoridad civil de los tres órdenes de gobierno en acciones de seguridad pública para proteger a las personas y sus bienes, a petición expresa, fundada y motivada de las mismas, sin sustituirlas en sus funciones. En ese sentido, el despliegue de las Fuerzas Armadas Mexicanas “responde a garantizar la seguridad de la población y preservar el Estado de Derecho, y no como se afirma de responder a una política encaminada a cometer ataques generalizados contra de la población civil”<sup>116</sup>. El Estado asimismo destacó las tesis jurisprudenciales 36/2000, 37/2000 y 38/2000 de la SCJN que establecen que es legal la participación de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública, en apoyo a las autoridades civiles. Previa petición fundada y motivada, cuando acrediten que han sido rebasadas en su capacidad de reacción, por la delincuencia organizada, con estricto apego a derecho, respetando las garantías individuales de los gobernados<sup>117</sup>.

91. Frente la situación de militarización que atraviesa México, la Comisión Interamericana manifiesta su preocupación ante la participación de las fuerzas armadas en tareas profesionales que, por su naturaleza, corresponderían exclusivamente a las fuerzas policiales. En reiteradas ocasiones, la Comisión y la Corte han señalado que, dado que las fuerzas armadas carecen del entrenamiento adecuado para el control de la seguridad ciudadana, corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia en el ámbito interno<sup>118</sup>. Conforme la Comisión estableció en su informe sobre Seguridad Ciudadana, una política pública sobre seguridad ciudadana, que se constituya en una herramienta eficiente para que los Estados Miembros cumplan adecuadamente sus obligaciones de respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas que habitan en su territorio, debe contar con una institucionalidad y una estructura operativa

<sup>116</sup> Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

<sup>117</sup> Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

<sup>118</sup> CIDH, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párr. 100; CIDH, *Justicia e inclusión social: Los desafíos de la Democracia en Guatemala*, OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 5 rev. 1, 29 de diciembre de 2003, párr. 113; Corte IDH. *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*. Sentencia de 5 de julio de 2006, Serie C No. 150, párr. 78: (...) los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales”.

profesional adecuadas a esos fines<sup>119</sup>. La distinción entre las funciones que le competen a las fuerzas armadas, limitadas a la defensa de la soberanía nacional, y las que le competen a las fuerzas policiales, como responsables exclusivas de la seguridad ciudadana, resulta un punto de partida esencial que no puede obviarse en el diseño e implementación de esa política pública. La Corte ha señalado en relación con este punto que “(...) los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales”<sup>120</sup>.

92. En el continente Americano, la experiencia demuestra que la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad interna en general viene acompañada de violencia y graves violaciones a los derechos humanos<sup>121</sup>. Ya desde su visita *in loco* a México en 1998, la CIDH expresó su preocupación por la utilización de miembros de las fuerzas armadas en ejercicios de funciones policiales. Previo a su visita *in loco* en 2015, la CIDH recibió información sobre un acuerdo celebrado entre la SEDENA y gobiernos municipales y estatales de Nuevo León, Tamaulipas y San Luis Potosí sobre una policía militar de 3.200 efectivos que operaría en estos estados<sup>122</sup>. Durante la visita, representantes federales y estatales aseguraron a la CIDH que ese acuerdo se referiría únicamente a la construcción de instalaciones, y no a la participación adicional de militares en actividades de seguridad ciudadana<sup>123</sup>. La Comisión seguirá de cerca la implementación de dicho acuerdo y sus alcances.
93. Este marco de confrontación con el crimen organizado, y la consecuente militarización, ha dado lugar al incremento en el uso excesivo de la fuerza. Especialistas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) realizaron un análisis del índice de letalidad, que es el número de civiles muertos por cada civil herido en situaciones calificadas por las autoridades como “enfrentamientos”. Estos índices resultan alarmantemente altos en México. El investigador que diseñó el índice de letalidad señala que “cualquier cociente superior a 1 estará apuntando a un abuso de la fuerza y a la existencia de

<sup>119</sup> CIDH, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párr. 109.

<sup>120</sup> Corte IDH. *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*. Sentencia de 5 de julio de 2006, Serie C No. 150, párr. 78.

<sup>121</sup> CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela*, OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 4 rev. 1, 24 de octubre de 2003, párr. 272. La CIDH también ha conocido de casos relacionados a la intervención de fuerzas armadas en tareas de seguridad interna. Ver por ejemplo, Caso No. 11.566, *Cosme Rosa Genoveva, Evandro de Oliveira y otros (Favela Nova Brasília)*. La Comisión también ha tenido conocimiento de este fenómeno en diferentes épocas en Perú, Honduras, Venezuela, Colombia, entre otros.

<sup>122</sup> El Cuerpo de Policía Militar es un grupo especial dentro del ejército cuyas funciones están reguladas por el artículo 109 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Tiene funciones entre las que destacan custodiar las prisiones militares y a los procesados y sentenciados; cooperar en la prevención del espionaje, sabotaje “y demás actividades subversivas”; “proteger a las personas y a la propiedad pública y prevenir el pillaje y saqueo en los casos de emergencia”, entre otras.

<sup>123</sup> Reuniones entre el pleno de la CIDH y autoridades federales en las instalaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 28 de septiembre de 2015; reunión con el entonces gobernador de Nuevo León, 29 de septiembre de 2015 en el Palacio de Gobierno de Monterrey, Nuevo León.

ejecuciones sumarias”<sup>124</sup>. Esto porque en enfrentamientos auténticos, suele haber más gente herida que muerta, ya que la policía, al hacer uso de la fuerza de forma legítima, busca incapacitar y no matar. Según el informe, en México el índice de letalidad del ejército fue de 7.7 civiles muertos por cada civil herido en 2013 y 11.6 en el primer trimestre de 2014<sup>125</sup>. Tomando datos de prensa, el índice de letalidad arroja en términos generales la tendencia de los datos oficiales. Ambos – datos oficiales y de prensa- indican que la letalidad en enfrentamientos de la SEDENA tuvo el valor más elevado en 2011 y 2012, pero el descenso posterior arroja valores elevados del índice en un contexto donde la información oficial ya no se estaría registrando o haciendo pública. La Secretaría de la Defensa Nacional informó que “a partir del 6 de abril de 2014, ya no se le da continuidad a dicha estadística, en relación de no ser necesaria para esta dependencia del Ejecutivo federal, debido a que [...] el personal de esta Secretaría, después de repeler una agresión, se limita únicamente a preservar el lugar de los hechos y una vez que hacen presencia las autoridades competentes se desliga de los procesos de investigación correspondientes”<sup>126</sup>.

94. Además de las fuerzas armadas, la CIDH toma en cuenta que este problema afecta también a las fuerzas policiales: federales, estatales y municipales. En el caso de la Policía Federal por ejemplo, según datos oficiales, el índice de letalidad tuvo valores bajos hasta 2010 y creció hasta el 2013 hasta llegar a 20.2 civiles muertos por cada herido<sup>127</sup>. En el 2014 según cifras oficiales habría un descenso a 4.6 civiles muertos por cada herido, mientras que el Informe realizado por los Especialistas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) indicaron que conforme a datos de prensa el índice de letalidad para el 2014 sería de 25.5<sup>128</sup>.
95. Como se señaló en el capítulo II, los niveles de violencia e inseguridad que atraviesa México también obedecen a la falta de una respuesta estatal efectiva frente al crimen organizado que actúa por interés propio, situación que se ha complejizado cuando actúa en colusión con funcionarios y autoridades del Estado, muy en particular a nivel municipal y estatal. En estos casos la ciudadanía queda en total indefensión frente a la violencia así como en su acceso a la justicia. El caso de Ayotzinapa que se analiza más adelante, es un claro ejemplo de ello.

---

<sup>124</sup> Ignacio Cano, *La policía y su evaluación. Propuestas para la construcción de indicadores de evaluación en el trabajo policial*. Disponible en: <http://www.observatoriodeseguridad.org/files/ignacio%20cano.pdf>

<sup>125</sup> Catalina Pérez Correa, Carlos Silva Forné, Rodrigo Gutiérrez, *Índice de Letalidad, Menos enfrentamientos, más opacidad*. 2015. Revista Nexos.

<sup>126</sup> Catalina Pérez Correa, Carlos Silva Forné, Rodrigo Gutiérrez, *Índice de Letalidad, Menos enfrentamientos, más opacidad*. 2015. Revista Nexos. El referido documento fue emitido por Secretaría de la Defensa Nacional Mayor, Nro. 4277, 7 de enero de 2015.

<sup>127</sup> Catalina Pérez Correa, Carlos Silva Forné, Rodrigo Gutiérrez, *Índice de Letalidad, Menos enfrentamientos, más opacidad*. 2015. Revista Nexos.

<sup>128</sup> Catalina Pérez Correa, Carlos Silva Forné, Rodrigo Gutiérrez, *Índice de Letalidad, Menos enfrentamientos, más opacidad*. 2015. Revista Nexos. Animal Político, *Choques del Ejército y PF contra civiles, más letales que guerras de Vietnam y del Golfo*, 2 de julio de 2015. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/-2015/07/choques-de-ejercito-y-pf-contra-civiles-mas-letales-que-guerras-de-vietnam-y-del-golfo/>

96. Como ha señalado en ocasiones anteriores, la Comisión reitera que las obligaciones asumidas por los Estados exigen políticas públicas sobre seguridad y combate al crimen que prioricen el funcionamiento de una estructura institucional eficiente. Ésta debe garantizar a la población el efectivo ejercicio de los derechos humanos relacionados con la prevención y el control de la violencia y el delito, incluido el crimen organizado<sup>129</sup>.
97. En cuanto al fortalecimiento de cuerpos civiles de seguridad, en sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado manifestó que en agosto de 2014, el estado de fuerza de la Policía Federal se incrementó en cinco mil elementos, al conformarse la séptima división de la corporación “División de Gendarmería”. Según el Estado, este crecimiento en el personal de seguridad no militar del Gobierno de la República, “contribuye al esfuerzo del Estado mexicano por tener más y mejores recursos humanos, técnicos y logísticos para hacer frente a la delincuencia organizada en zonas con mayores necesidades de atención y donde es necesario seguir trabajando en la consolidación de las instituciones locales”<sup>130</sup>.
98. En la siguiente sección, la Comisión analiza algunas graves violaciones de derechos humanos en México tales como las desapariciones y ejecuciones extrajudiciales como producto de la situación de violencia e inseguridad que atraviesa el país, y su afectación en algunos grupos en situación particular de vulnerabilidad.

## 1. Desapariciones y desapariciones forzadas

99. La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas define la desaparición forzada como “la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes”<sup>131</sup>.

100. Durante la visita la CIDH pudo constatar que la desaparición de personas en grandes extensiones del territorio mexicano ha alcanzado niveles críticos. Las cifras y los testimonios que la CIDH ha recogido dan cuenta también de secuestros a manos de grupos de delincuencia organizada. El fenómeno de la desaparición forzada de personas ha ocurrido en México en diferentes momentos y con diversas intensidades, como en los años 60s en el contexto de la llamada “guerra sucia” hasta finales de los 80 y actualmente ha aumentado en forma dramática en el país. Especialmente grave es la información amplia y consistente recibida por la CIDH a

<sup>129</sup> CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II, doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párr. 7 (Resumen ejecutivo).

<sup>130</sup> Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

<sup>131</sup> Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, artículo II.

través de sus distintos mecanismos sobre la existencia de una práctica de desapariciones forzadas a manos de agentes del estado o con la participación, aquiescencia, o tolerancia de las mismas.

101. Algunas organizaciones de la sociedad civil han sostenido que, a diferencia de lo que vivió México en los años de la llamada guerra sucia, “en donde las desapariciones se cometían con motivos políticos”, hoy en día las desapariciones se extienden a cualquier persona “sin alguna militancia social o política, sospechosos por cualquier circunstancia o señalados por funcionarios públicos de los diferentes gobiernos de pertenecer a bandas del crimen organizado, han sido víctimas de desaparición forzada”<sup>132</sup>. Durante la visita la Comisión recibió testimonios de familiares de personas desaparecidas en diversas entidades federativas. Las víctimas de desaparición son hombres y mujeres, niños y niñas, personas indígenas, campesinas, estudiantes, migrantes, defensoras, e incluso funcionarios estatales. En algunos casos dramáticos, algunas personas han perdido a más de un familiar. La CIDH conoció el caso de una señora de Piedras Negras, Coahuila, que reportó a 11 integrantes de su familia desaparecidos<sup>133</sup>. El común denominador de los testimonios recibidos fue la incesante búsqueda de sus seres queridos “hasta encontrarlos” y una impunidad alarmante.
102. Tamaulipas es, por mucho, la entidad federativa donde se registra el mayor número de personas desaparecidas, y es, a su vez, uno de los estados con mayor presencia de fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana<sup>134</sup>. Aún en los casos en los que las autoridades han reconocido su participación, los casos permanecen en la impunidad al no existir proceso penal al respecto<sup>135</sup>.

### i. Magnitud del fenómeno de las desapariciones

103. Según el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas<sup>136</sup>, las personas “no localizadas” en México, al 30 de septiembre de 2015, son

<sup>132</sup> CMDPH, *Informe sobre el incumplimiento de México a obligaciones derivadas de la Convención internacional para la protección de todas las personas contra la desaparición forzada*, 7 de octubre de 2014; Reunión con organizaciones de la sociedad civil, Ciudad de México.

<sup>133</sup> Información proporcionada durante la visita *in loco* en Saltillo, Coahuila, el 30 de septiembre de 2015.

<sup>134</sup> Comité de Derechos Humanos de Nuevo Laredo, “Desaparición forzada, ejecuciones extrajudiciales, tortura y agresiones sexuales cometidas por las fuerzas armadas en Tamaulipas: Expedientes para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)”, Monterrey, Nuevo León, septiembre 2015.

<sup>135</sup> Comité de Derechos Humanos de Nuevo Laredo, “Desaparición forzada, ejecuciones extrajudiciales, tortura y agresiones sexuales cometidas por las fuerzas armadas en Tamaulipas: Expedientes para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)”, Monterrey, Nuevo León, septiembre 2015. Esta organización informó sobre un caso de desaparición forzada en Nuevo Laredo por elementos de la Secretaría de Marina. Sobre este caso, existe una recomendación de la CNDH (39/2012), y la SEMAR incluso aceptó su responsabilidad y accedió a otorgar becas a los hijos de los desaparecidos. Sin embargo, no existe proceso penal alguno contra los responsables, ya que, según consta en el Oficio No. 61/2015 del Expediente AP/PGR/TAMPS/REY-II/1979/2011 de la PGR, “de los medios de prueba que obran en actuaciones no se desprende quién o quiénes hayan sido los responsables de la comisión del delito (...). (Archivo de la CIDH).

<sup>136</sup> “El Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, RNPD, integra los datos de personas no localizadas obtenidos a partir de las denuncias presentadas ante la autoridad ministerial correspondiente. Este registro incluye únicamente a las personas que, a la fecha de corte, permanecen sin

26.798<sup>137</sup>. En agosto de 2014, cifras de la Procuraduría General de la República (PGR) arrojaban 22.322 personas “no localizadas”<sup>138</sup>.

104. En junio de 2014, el Secretario de Gobernación afirmó que el número de personas “no localizadas” ascendía a 16,000 y no 8,000 como indicó en mayo de 2014 al comparecer en el Senado de la República<sup>139</sup>. La CNDH por su parte ha reconocido públicamente que a pesar de la gravedad del problema, “no existe certeza al momento de intentar proporcionar cifras claras y una estadística confiable, toda vez que en el análisis no existe una clasificación adecuada y acorde a los estándares internacionales sobre los distintos casos que pueden presentarse”<sup>140</sup>.
105. Las cifras oficiales proporcionadas, junto con la información recibida de diversas regiones del país evidencian que las desapariciones son generalizadas en México. En este sentido, los altos números reportados también llevaron a que el Comité de las Naciones Unidas contra la Desaparición Forzada se refiera a un “contexto de

---

localizar, es decir, no contabiliza a las personas que ya han sido localizadas”. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/consulta-publica.php>; Las cifras presentan el total de registros de personas relacionadas con averiguaciones previas del fuero [común y] federal iniciadas en el periodo comprendido entre enero de 2014 y julio de 2015, y que permanecen sin localizar al corte del 31 de julio de 2015”. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/estadisticas-fuerocomun.php>

<sup>137</sup> Las cifras registradas corresponden en su mayoría a desapariciones a partir del 2007 hasta el 2015. También se tienen cifras sobre desapariciones anteriores a 2007 y otras que no tienen una fecha especificada. Al 30 de septiembre de 2015 habrían 880 desapariciones en el fuero federal y 25,918 en el fuero común. Ver Secretariado Ejecutivo. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/consulta-publica.php>. El Estado, en sus observaciones al proyecto del presente informe manifestó que la cifra de 26.000 personas desaparecidas arrojada por el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, “contempla personas desaparecidas por cualquier motivo y no es un referente ni debe ser considerado como tal para evaluar la magnitud del problema de desaparición de personas en México.” Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

<sup>138</sup> De acuerdo con el Gobierno Federal, las personas no localizadas, son “todas aquellas (...) de las que se desconoce su paradero y esta circunstancia es hecha del conocimiento de la autoridad a través de una denuncia presentada ante la misma”. Procuraduría General de la República, Personas No Localizadas. Mensaje a medios de la subprocuradora Jurídica y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, 21 de agosto de 2014. Disponible en: <http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/~models/SecretariadoEjecutivo/Resource/1/1/MensajeaMediosPersonasNoLocalizadas21082014.pdf>. En Conferencia de Prensa, la entonces Sub Procuradora de la PGR señaló que el gobierno de Peña Nieto recibió al 30 de noviembre de 2012 un total de 26.121 registros de personas “no localizadas” y luego de una actualización con las cifras de las procuradurías estatales, se elevó a 29.707 personas. Indicó asimismo que de esas cifras al 31 de julio de 2014 han sido localizadas 17.175 personas de las cuales 16.274 se encontraban con vida, continuándose la búsqueda de las otras 12.532. Así, señaló que del 1 de diciembre de 2012 al 31 de julio de 2014, las fiscalías y procuradurías estatales reportaron haber localizado a 13.444 personas, 12.821 con vida y continuándose la búsqueda de 9.790. Con lo cual, sumando las personas no localizadas del gobierno de Calderón y las del presente Gobierno, la cifra oficial ascendía a 22.322 personas. Diario El Economista. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2014/08/21/hay-22322-desaparecidos-segun-cifras-snsp>

<sup>139</sup> El Universal, *Segob, precisa cifras de desaparecidos; ascienden a 16 mil*, 16 de junio de 2014. Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/segob-precisa-cifra-de-desaparecidos-ascienden-a-16-mil-1017375.html>; CNN México, *La SEGOB “corrige la cifra de “personas no localizadas”: son 16,000*. Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/06/16/la-segob-corrige-la-cifra-de-personas-no-localizadas-son-16000>; El Economista, *No eran 8,000, sino 16,000 desaparecidos, corrige la SEGOB*. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2014/06/17/no-eran-8000-sino-16000-desaparecidos-corrige-segob>

<sup>140</sup> CNDH, Consideraciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ante el Comité contra la Desaparición Forzada de la Organización de las Naciones Unidas.

desapariciones generalizadas en gran parte del territorio del Estado [mexicano] muchas de las cuales podrían calificarse como desapariciones forzadas”<sup>141</sup>. En agosto de 2014, la oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos aseveró que México presentaba “una situación crítica en materia de desaparición”.

106. La madre de un hombre desaparecido en el Estado de Nuevo León dijo a la CIDH: “Hay miles de desaparecidos así como él. No hemos tenido ningún resultado de las investigaciones y la búsqueda la tenemos que hacer nosotros. El procurador de Nuevo León dice que tiene 2.300 desapariciones registradas [en Nuevo León]. Imagínense lo que será la cantidad real. Estamos padeciendo la indiferencia”. La CIDH encontró una ausencia de mecanismos adecuados a nivel nacional para establecer correctamente cuándo se trata de una desaparición, con lo cual las cifras oficiales no resultan confiables y se constituyen en el primer obstáculo para la búsqueda de las personas desaparecidas, el esclarecimiento de la verdad, y la justicia.
107. A pesar de la magnitud que tiene la problemática de la desaparición de personas en México, no existe claridad respecto al número de personas desaparecidas, y menos aún sometidas a la desaparición forzada. La información disponible no especifica los casos en los que podría haber indicios de desaparición forzada, extravíos u otros tipos de ausencia. Es indispensable que el Estado mexicano adopte medidas para mejorar de manera sustantiva la recolección y sistematización de la información.
108. En las observaciones preliminares del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las desapariciones forzadas o involuntarias presentadas en marzo de 2011, se indicó que organizaciones civiles de derechos humanos reportaban de sus estimaciones más de 3.000 personas desaparecidas forzadamente en el país desde el 2006, mientras que la CNDH registraba un aumento sostenido del número de quejas sobre desapariciones forzadas, de 4 quejas en el 2006, a 77 en el 2010. El Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre desapariciones forzadas o involuntarias manifestó que únicamente mediante una investigación independiente, imparcial, completa y efectiva, se puede descartar una potencial desaparición forzada.
109. La Comisión reconoce como un avance la promulgación de la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas desde el 2012, con el objeto de establecer y regular la operación, funcionamiento y administración del Registro Nacional de Datos relativo a personas desaparecidas y a través del cual se obtienen cifras sobre personas desaparecidas en México<sup>142</sup>. Este registro se integra con cifras aportadas por las procuradurías y fiscalías de las entidades

<sup>141</sup> Informe del Comité de las Naciones Unidas contra la Desaparición Forzada. Disponible en: [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT\\_CED\\_COB\\_MEX\\_19564\\_S.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT_CED_COB_MEX_19564_S.pdf)

<sup>142</sup> Informe presentado por el Estado mexicano al Comité contra la Desaparición Forzada, CED/CMEX/1, 17 de abril de 2014. Ver también Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, DOF 17-04-2012. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRNDPED.pdf>

federativas<sup>143</sup>. No obstante, se requieren adoptar medidas para producir información fiable, pública y transparente. En este sentido, se requiere mejorar y hacer más funcional el Registro en cuanto al desglose y homogeneidad de la información que contiene.

110. También se observa que dicha ley no incluye la categoría que permita registrar a una persona como víctima de desaparición forzada. Asimismo, a tres años de su creación, el Estado aún no ha publicado el reglamento correspondiente conforme a lo establecido en el artículo segundo transitorio el cual dispone que las autoridades competentes deberán emitir leyes, reglamentos y otras disposiciones para instrumentar lo establecido en la Ley en un plazo que no exceda de seis meses a partir de su publicación<sup>144</sup>. En principio, se esperaría que una nueva legislación nacional sobre Desaparición Forzada sea la única herramienta a nivel nacional, así como para contar con un solo registro de desapariciones que incluya desapariciones del pasado como las víctimas de la “Guerra Sucia”.
111. La CIDH considera también que es importante contar con un Registro único nacional de personas detenidas como una medida preventiva para la desaparición de personas.

## ii. Tipificación del tipo penal de desaparición forzada

112. Varias organizaciones de la sociedad civil, la CNDH y la propia CIDH y la Corte Interamericana han manifestado que el tipo penal de desaparición forzada contenido actualmente en el artículo 215-A del Código Penal Federal desde el 1 de junio de 2001 no es acorde con los estándares internacionales en derechos humanos. La definición establecida en el artículo 215-A del Código Penal Federal establece lo siguiente:

Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención.

113. En la sentencia de Rosendo Radilla vs. México, la Corte Interamericana indicó que dicha definición restringe la autoría del delito únicamente a “servidores públicos”, mientras que el sujeto activo del delito conforme a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas debe asegurar la sanción de todos “los autores, cómplices y encubridores del delito de desaparición forzada de personas”, sean agentes del Estado o “personas o grupos de personas que actúen con la

---

<sup>143</sup> Estado mexicano, Información proporcionada en el marco de la visita in loco a México, 25 de septiembre de 2015.

<sup>144</sup> Según la CNDH, en octubre de 2013, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión emitió un Punto de Acuerdo mediante el cual exhortó al Titular del Poder Ejecutivo Federal para que publique el Reglamento correspondiente, para garantizar y ejecutar la creación del Registro en mención, conforme a los términos establecidos en la Ley.

autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado”<sup>145</sup>. Con lo cual, para la Corte, el tipo penal de desaparición forzada de personas establecido en el Código Penal Federal “presenta un obstáculo para asegurar la sanción de “todos los autores, cómplices y encubridores” provenientes de “cualesquiera de los poderes u órganos del Estado”. Según la Corte, “para satisfacer los elementos mínimos de correcta tipificación del delito, el carácter de “agente del Estado” debe ser establecido de la forma más amplia posible”<sup>146</sup>. La Corte asimismo indicó:

que el artículo 215-A del citado Código Penal Federal no se refiere a “personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado”. Al respecto, éste señaló que la sanción de la actuación de particulares en el delito se desprende del artículo 212, párrafo segundo, del citado Código Penal Federal, según el cual “se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título o el subsecuente”. No obstante lo anterior, no queda claro para este Tribunal si la intervención de “cualquier persona” como partícipe en el delito, en el sentido del citado Código, es equivalente a la idea de que el perpetrador del mismo, es decir, el sujeto activo, es un particular que actúa “con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado”. Esta idea reconoce tanto la actuación de particulares como perpetradores en el delito, en ciertas circunstancias, como las distintas formas de participación de agentes del Estado en el mismo<sup>147</sup>.

114. Por otro lado, la actual definición de desaparición forzada en el Código Penal Federal tampoco hace referencia a la negativa de reconocer la privación de libertad o de dar información sobre la suerte o el paradero de las personas y por no dejar huellas o evidencias, elemento reconocido en la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.
115. A nivel de las 31 entidades federativas, el Estado ha informado que 19 entidades federativas incluyen a la desaparición forzada como delito autónomo en sus códigos penales<sup>148</sup>. Chiapas, el Distrito Federal, Guerrero y Querétaro han aprobado leyes específicas para la prevención y sanción de este delito<sup>149</sup>. Sin embargo, la CIDH fue informada que no todas las definiciones contenidas en los

<sup>145</sup> Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de Noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 320.

<sup>146</sup> Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de Noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 321.

<sup>147</sup> Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de Noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 322.

<sup>148</sup> Informe de México sobre la implementación de la Convención Internacional para la Protección de todas las personas contra las Desapariciones Forzadas, CED/C/MEX/1, 11 de marzo de 2014, párr. 87. Disponible en: [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CED/StatesReports/article29/29.1\\_CED\\_Mexico\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CED/StatesReports/article29/29.1_CED_Mexico_sp.pdf). En la Información del Estado mexicano presentada a la CIDH durante la visita in loco, 25 de septiembre de 2015, el Gobierno de México identificó solamente 13 entidades federativas cuyos códigos penales locales tipifican el delito de la desaparición forzada. Sección 2.2, pág. 28.

<sup>149</sup> Estado de México, Información del Estado mexicano presentada a la CIDH durante la visita in loco, 25 de septiembre de 2015, complementada con información de CADHAC y CEDEHM, Desapariciones Forzadas e Involuntarias en México, Informe Alternativo para la Evaluación de México ante el Comité de Desaparición Forzada de Naciones Unidas, junio de 2014.

códigos penales se ajustan a los estándares internacionales de derechos humanos. Asimismo, cuando existen indicios de que podría tratarse de una desaparición forzada, los hechos se califican como otros delitos—como secuestro—with lo cual las investigaciones no se conducen de manera apropiada. Además, algunos procuradores de justicia en el estado de Guerrero han manifestado que no tienen jurisdicción para aplicar leyes especiales, al afirmar que sólo tienen jurisdicción para perseguir delitos contenidos en el código penal del estado.

116. Actualmente existen varios anteproyectos de ley sobre la Desaparición Forzada a nivel federal. Organizaciones de la sociedad civil y sectores de la academia han enfatizado la necesidad de que se tipifique a nivel federal y local el delito de desaparición forzada de personas. Asimismo han manifestado que es imperativo establecer la declaración de ausencia por desaparición de personas en el proyecto de Ley. El Estado en sus observaciones al proyecto del presente informe manifestó que el proyecto de “Ley General sobre Desaparición Forzada” fue enviado por el Presidente Enrique Peña Nieto al Congreso el 10 de diciembre de 2015<sup>150</sup>. El Estado informó que la preparación de esta iniciativa de ley se llevó a cabo por medio de un proceso de consultas de tres fases en las que participaron ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, las entidades federativas y fue acompañada por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Según el Estado, este proyecto de Ley permitirá establecer una nueva política pública enfocada en la búsqueda y localización de personas desaparecidas, y plantea la creación de cuatro instrumentos básicos<sup>151</sup>:
- i. El Sistema Nacional de Búsqueda, que buscará asegurar la inmediata movilización de las instancias de seguridad pública, procuración de justicia y personal especializado ante un reporte de desaparición. Su objetivo es garantizar una respuesta institucional amplia, ágil y oportuna en las horas siguientes a la desaparición.
  - ii. El Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, un registro con información actualizada proporcionada por hospitales, centros de detención y servicios médicos forenses, tanto federales como locales, que permitirá a los familiares dar seguimiento a las denuncias que realicen por desaparición.
  - iii. El Registro Nacional Forense, que facilitará la localización e identificación de personas desaparecidas.
  - iv. El Consejo Nacional Ciudadano, integrado por defensores de derechos humanos, especialistas y familiares de las víctimas, cuyo objetivo será asesorar y emitir opiniones al Sistema Nacional de Búsqueda.
117. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado mexicano asimismo reconoció que el reto pendiente consiste en impulsar la adopción de la

<sup>150</sup> Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

<sup>151</sup> Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

Ley General así como asegurar su plena implementación<sup>152</sup>. La CIDH exhorta al Estado a adoptar una legislación general en materia de desaparición, en consulta con la sociedad civil, víctimas y familiares, conforme a los estándares internacionales de derechos humanos.

### iii. Investigación y Sanción

118. A pesar de la magnitud de los casos de desaparición forzada, cifras aportadas por el Estado a organismos internacionales apuntan a que en México sólo se han emitido seis sentencias en el ámbito federal por el delito de desaparición forzada<sup>153</sup>. Además, según la información revisada, las desapariciones forzadas en las que se han obtenido una sentencia condenatoria corresponderían a los años 1977, 2002, 2003 y tres a 2005<sup>154</sup>. La CIDH tiene varias peticiones y casos en trámite que presentan alegatos de desaparición forzada.
119. Por su parte, la CNDH reporta haber emitido 11 recomendaciones por desaparición forzada entre 2006 y 2015, las cuales involucran a 37 víctimas, dirigidas a las autoridades federales, autoridades estatales y autoridades municipales. De estas recomendaciones, 5 recomendaciones fueron dirigidas al Secretario de Defensa

<sup>152</sup> Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015

<sup>153</sup> El Estado mexicano informó al Comité contra la Desaparición Forzada de la Organización de las Naciones Unidas sobre Desaparición forzada sobre las siguientes seis sentencias a nivel federal: (1) Sentencia definitiva en el proceso penal 179/2006 de fecha 30 de septiembre de 2009 dictada por el Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de Sinaloa; (2) Sentencia definitiva en el proceso penal 20/2005-I de fecha 30 de junio de 2010 dictada por el Juzgado Primero de Distrito de Procesos Penales Federales en el Distrito Federal; (3) sentencia condenatoria en la causa penal 27/2005 de fecha 10 de mayo de 2006 dictada por el Juzgado Sexto de Distrito de Procesos Penales Federales en el Estado de Jalisco; (4) sentencia condenatoria en la causa penal 142/2003 de fecha 11 de mayo de 2005 dictada por el Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Guanajuato; (5) Sentencia condenatoria en la causa penal 72/2005 de fecha 14 de diciembre de 2005 dictada por el Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Michoacán; y (6) sentencia condenatoria en la causa penal 159/2005 de fecha 14 de noviembre de 2006 dictada por el Juzgado Quinto de Distrito en el Estado de Chihuahua. La CIDH observa que en su informe proporcionado a la CIDH, la CNDH informó que “con fecha 6 de mayo de 2015, [la CNDH] solicitó información a los 27 estados que tienen tipificado el delito de desaparición forzada de personas, a la fecha se han recibido las respuestas de 22 entidades federativas, de cuyo análisis se pudo conocer que en 9 de ellas se han iniciado 95 averiguaciones previas por el delito de desaparición forzada de personas, siendo consignadas únicamente 4 (1 con detenido, 3 sin detenido), y en ninguna causa penal se ha emitido sentencia condenatoria.” Informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en ocasión de la visita *in loco* de la CIDH, 27 de septiembre de 2015, pág. 14. Ver también, CMDPDH, *Informe sobre el incumplimiento de México a obligaciones derivadas de la Convención internacional para la protección de todas las personas contra la desaparición forzada*, 7 de octubre de 2014, pág. 10. Disponible en: [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT\\_CED-NGO\\_MEX\\_19375\\_S.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT_CED-NGO_MEX_19375_S.pdf)

<sup>154</sup> CMDPDH, *Informe sobre el incumplimiento de México a obligaciones derivadas de la Convención internacional para la protección de todas las personas contra la desaparición forzada*, 7 de octubre de 2014, pág. 10. Disponible en: [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT\\_CED-NGO\\_MEX\\_19375\\_S.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT_CED-NGO_MEX_19375_S.pdf)

Nacional por 13 víctimas, y 2 recomendaciones al Secretario de Marina por 7 víctimas<sup>155</sup>.

120. El Estado ha sostenido ante Naciones Unidas que la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada, a cargo de la Procuraduría General de la República, es la autoridad encargada de las investigaciones que se inician con motivo de la posible comisión del delito de desaparición forzada a nivel federal<sup>156</sup>.
121. En la práctica, la Comisión recibió reiteradas quejas de las víctimas sobre el actuar de las procuradurías generales de justicia estatales durante el proceso de búsqueda de justicia, y, en menor medida, también sobre la PGR. Muchas víctimas no son atendidas o no son atendidas adecuadamente cuando tratan de presentar una denuncia. En casos extremos, las familias se encuentran con tantas barreras y tanta desconfianza, que prefieren no denunciar o no dar seguimiento con las autoridades.
122. En los casos donde sí hay denuncia, la respuesta de las autoridades presenta graves deficiencias. La CIDH recibió cientos de testimonios de personas que indican que no se activa con la inmediatez necesaria un mecanismo de búsqueda. Si se abre una investigación, los familiares de víctimas enfrentan obstáculos serios, ya que algunos funcionarios de las procuradurías estatales les piden dinero para realizar diligencias y les niegan acceso a los expedientes. Algunas víctimas incluso relataron que en ocasiones existe una cuota requerida para llevar a cabo la investigación. También suele haber demoras en los procesos de investigación cuando se trata de diligencias en las que las primeras horas son determinantes, como es el caso de las desapariciones. Esto reviste especial gravedad, ya que las primeras 48 a 72 horas a partir de la desaparición de una persona son claves, y después de dicho período se reducen las posibilidades de encontrarla con vida. “Nuestro país no tiene mecanismos de búsqueda”, dijo a la CIDH la madre de una niña de 14 años desaparecida desde 2010. “Cuando yo llegué a poner la denuncia nos dijeron que se había ido con su novio. Eso nos dicen, que se van porque quieren. ¡Tenemos un dolor tan grande! Cuando se nos desaparecen nuestros hijos, no sabemos qué hacer, a dónde acudir, a dónde tenemos que ir para que nos ayuden a encontrar a nuestros hijos”.
123. También existen irregularidades en la búsqueda y entrevistas de posibles testigos presenciales, en la recolección, análisis y manejo de posibles evidencias, investigación de reportes de llamadas telefónicas, elaboración de retrato hablado

<sup>155</sup> Informe de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en ocasión de la Visita in loco de la CIDH, 27 de septiembre de 2015, pág. 20 (Archivo de la CIDH). La CIDH nota que la CNDH reportó al Comité contra la Desaparición Forzada de la Organización de las Naciones Unidas que había emitido 13 recomendaciones por desaparición forzada al CNDH, Consideraciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ante el Comité contra la Desaparición Forzada de la Organización de las Naciones Unidas. Disponible en: [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT\\_CED\\_IFN\\_MEX\\_19449\\_S.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT_CED_IFN_MEX_19449_S.pdf)

<sup>156</sup> Esta autoridad se encarga de aplicar “El Protocolo de Actuaciones relativo a las investigaciones” y de remitir un desglose a la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas, adscrita a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de la Institución. Según el Estado así se siguen dos investigaciones separadas, una sobre la desaparición de la persona y otra por la posible comisión del delito de desaparición forzada. Informe presentado por México al Comité contra la Desaparición Forzada, CED/C/MEX/1, 17 de abril de 2014.

de posibles perpetradores, relación con actividades u con otras desapariciones, entre otros. Familiares de personas desaparecidas señalaron que las labores de búsqueda se reducen a las llamadas telefónicas y las visitas domiciliarias que esporádicamente el personal de la Fiscalía realizaría a los familiares, no para dar información sobre su caso, sino para preguntarles si apareció su familiar o si sabe algo adicional<sup>157</sup>. La madre de dos desaparecidos en Guerrero, un hijo de 21 años y una hija de 19, relató a la CIDH que varios vecinos le dijeron que fueron secuestrados por policías y llevados en camioneta. “Pusimos denuncias pero nunca nos dieron una respuesta. Nunca nos supieron decir nada”, dijo. Asimismo, en reiteradas ocasiones se califican los hechos con base en otros delitos en los cuales habría indicios de desaparición forzada.

124. Los familiares también reportaron falta de coordinación y cooperación eficientes entre las autoridades estatales y federales de procuración de justicia. Esto entorpece las investigaciones que son de obligación indelegable del Estado. Además, la CIDH fue reiteradamente informada que la información que obra en los expedientes, en caso de haberlos, es lo que aportan las familias. Además, el manejo irregular de los expedientes fue descrito constantemente por las víctimas durante la visita así como en las reuniones con sociedad civil realizadas en el Distrito Federal. Un testimonio recibido por la CIDH refirió:

Fuimos a revisar expediente y resulta que no lo tenían, que lo habían mandado a otra área, hablamos y no estaba, que lo tenía FEVIMTRA [Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas]. Total el expediente estuvo desaparecido por alrededor de un año [...] Cuando logramos recuperarlo notamos que faltaban fojas, tales como declaraciones, listas de llamadas y algunas investigaciones, las cuales no pudimos recuperar<sup>158</sup>.

125. Los testimonios recibidos revelan profundos niveles de desconfianza en las autoridades estatales y locales, apatía por parte del Estado, negligencia, y una falta de voluntad para atender sus situaciones. En particular, la CIDH recibió información de que algunos elementos de la policía federal y las policías estatales, así como muchas policías municipales, estarían coludidas con organizaciones del crimen organizado.

126. También se recibieron testimonios de muchos familiares sobre las amenazas y el hostigamiento que sufren para que dejen de buscar verdad y justicia. Una madre en Ciudad de México señaló: “Me dicen, ya no busques porque te voy a cortar la lengua. Ya no busques porque tus otros tres hijos van a aparecer en la puerta de tu casa y van a ir en tu conciencia. Nos dejan ese vacío, esa ausencia, y el corazón congelado, porque no tenemos un cuerpo para llorar”. Una madre señaló: “Cuando llegamos a pedir justicia, nos hemos dado cuenta que somos incómodos. Les decimos qué líneas de investigación seguir, porque nos hemos convertido en investigadores”. Una mujer del Estado de Nuevo León dijo a la CIDH que hace cuatro meses está junto a su esposo en la búsqueda de su hijo desaparecido. “Nos

<sup>157</sup> Información presentada a la CIDH el 28 de septiembre de 2015 por organizaciones de Jalisco.

<sup>158</sup> Testimonio recibido el 29 de septiembre de sobre la desaparición de una mujer en Torreón, Coahuila, México.

dicen que somos defensores pero somos solamente madres buscando a nuestros hijos, familias buscando justicia, buscando verdad”, señaló.

127. Los hallazgos de fosas clandestinas y las fosas en cementerios y panteones con decenas de cadáveres en diversas zonas de México han evidenciado que en muchos casos han sido los familiares quienes han tenido que asumir la búsqueda de sus seres queridos, así como múltiples fallas y vacíos en el manejo e identificación de cadáveres, y en la asistencia y protección de los familiares de las víctimas. De acuerdo con la información recabada a lo largo de la visita, la Comisión observó que en múltiples casos de cuerpos hallados en fosas se evidenció la falta de aplicación de protocolos con criterios homologados para el levantamiento de cuerpos, custodia del lugar, cadena de custodia, necropsias, atención a familiares de las víctimas, identificación de restos encontrados, entre otros. Cuando se localizan los restos de una persona, los familiares reportan dificultades para recibirlos de manera adecuada, con certeza sobre su identidad, y de manera digna. La Comisión recibió testimonios de algunos familiares en Iguala que indicaron que en algunos casos les entregaron a sus familiares en cofre cerrado con la prohibición de abrirlo, situación que genera suspicacias y desconfianza hacia las autoridades respecto de la entrega correcta de sus familiares<sup>159</sup>. En Veracruz, familiares señalaron que la fiscalía les entregó el supuesto resto de su familiar y que al cuestionar la posible realización de la prueba de ADN la fiscalía no lo permitió y les dijeron que si no se llevaban el cuerpo en ese momento lo regresarían a la fosa común<sup>160</sup>.
128. La CIDH pudo constatar que un alto porcentaje de las personas desaparecidas viven en situación de pobreza y extrema pobreza, situación que se agrava y se complejiza cuando desaparece un miembro de la familia que representaba el único sustento del hogar. La CIDH recibió el testimonio de una mujer en Iguala cuyo esposo fue desaparecido y ella quedó con seis hijos que mantener. Así como éste recibió numerosos testimonios de familias que enfrentan un agravamiento de su situación de pobreza cuando desaparece uno de los miembros de la familia que tenía empleo y contribuía, o era la principal fuente, del sustento familiar. Los obstáculos para acceder a ayuda son muy profundos. Por ejemplo, la CIDH recibió testimonios que indican que existe la posibilidad de conseguir un apoyo de parte de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) de 300,00 pesos mensuales (unos 18,00 dólares de Estados Unidos), pero para poder acceder a ello, la familia debe antes publicar en tres periódicos de circulación nacional la declaración judicial de ausencia, lo cual tiene un costo de 30.000,00 pesos (1.800,00 dólares de Estados Unidos).
129. En audiencia pública ante la CIDH sobre “Denuncias sobre hechos de desaparición forzada e impunidad en México”<sup>161</sup> realizada en marzo de 2015, el Estado mexicano reconoció que a pesar de los avances realizados en el área de derechos

---

<sup>159</sup> Información recibida el 30 de septiembre, Iguala, Guerrero.

<sup>160</sup> Información del Colectivo por la Paz Xalapa recibida durante la visita *in loco*.

<sup>161</sup> CIDH, Audiencia pública, *Denuncias sobre hechos de desaparición forzada e impunidad en México*, 20 de marzo del 2015, celebrada a solicitud de 21 organizaciones nacionales e internacionales.

humanos, aún tienen muchos retos que superar<sup>162</sup>. En dicha audiencia el Estado recordó el anuncio del Presidente Peña Nieto en 2014 sobre un decálogo de acciones en materia de seguridad, de las que se extraen: i) la iniciativa de ley enviada al Congreso en materia de tortura y desaparición forzada, ii) la creación del sistema nacional de búsqueda, iii) sistema nacional de información genética, iv) protocolos para que las investigaciones fueran más expeditas<sup>163</sup>.

130. El Estado también indicó que se está trabajando en la integración de bases genéticas en todas las identidades estatales, que incluye personas fallecidas y detenidas con lo cual se espera contar con herramientas para facilitar la búsqueda y localización de las personas. Algunas organizaciones de la sociedad civil han reconocido las acciones realizadas por la Procuraduría General de la República como parte de los acuerdos de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, con la implementación del Sistema CODIS (*Combined DNA Index System*), integrado con información de los perfiles genéticos y de análisis de muestras biológicas, proporcionadas por diversas instancias de procuración de justicia, en el marco de intercambio de información con el objeto de integrar y actualizar la base de datos nacional.
131. Asimismo se ha reconocido la suscripción del Convenio entre la PGR y el CICR para el uso de la licencia del software de la base de datos Ante Mortem-Post Mortem, alimentada con información para la búsqueda en vida y para la identificación de personas fallecidas. Se espera que la misma empiece a funcionar para finales de 2015 en todas las Delegaciones de la PGR, en la procuradurías, fiscalías y servicios médicos forenses de todas las entidades federativas del país<sup>164</sup>. Al respecto, en comunicado de prensa de fecha 26 de octubre de 2015, la PGR puso de conocimiento público que a partir de dicha fecha inició la operación del Sistema de Base de Datos AnteMortem/Post Mortem (AM/PM) como parte del Plan Nacional de Personas Desaparecidas<sup>165</sup>. También se señaló que la PGR está trabajando en la capacitación del personal encargado de operar la base de datos en mención y en la actualización para atender los requerimientos técnicos de la plataforma digital para que el software opere en todas las delegaciones de la PGR de las entidades federativas. La PGR asimismo indicó que se han articulado acciones de adecuación y homologación de formatos para integrar todas las bases de datos nacionales con datos forenses en el ámbito federal.

<sup>162</sup> CIDH, Audiencia pública, *Denuncias sobre hechos de desaparición forzada e impunidad en México*, 20 de marzo del 2015, celebrada a solicitud de 21 organizaciones nacionales e internacionales.

<sup>163</sup> CIDH, Audiencia pública, *Denuncias sobre hechos de desaparición forzada e impunidad en México*, 20 de marzo del 2015, celebrada a solicitud de 21 organizaciones nacionales e internacionales. Ver también Presidencia, Transmisión del Evento: Mensaje a la Nación – por un México en Paz, con Justicia, Unidad y Desarrollo, 27 de noviembre. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/multimedia/transmision-del-evento-mensaje-a-la-nacion-por-un-mexico-en-paz-con-justicia-unidad-y-desarrollo/>

<sup>164</sup> CIDH, Audiencia pública, *Denuncias sobre hechos de desaparición forzada e impunidad en México*, 20 de marzo del 2015, celebrada a solicitud de 21 organizaciones nacionales e internacionales; Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

<sup>165</sup> PGR, Comunicado 667/15 de 26 de octubre de 2015. *PGR pone en operación Sistema de Datos Ante Mortem/Post Mortem*. Disponible en: <http://www.pgr.gob.mx/sala-de-prensa/Paginas/Boletines.aspx>

132. El Estado, en sus observaciones al proyecto del presente informe manifestó que “reconoce que enfrenta numerosos desafíos en la atención de personas desaparecidas, y principalmente en la creación de un registro nacional que, a través de su base de datos, permita conocer la magnitud del problema al que nos enfrentamos”<sup>166</sup>. El Estado se refirió a las siguientes acciones que puestas en marcha<sup>167</sup>:

El Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPD) ha entrado en un proceso de revisión, actualización y depuración desde 2013, cuando por acuerdo de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia adoptado en el marco de su XXIX Asamblea Plenaria el 30 de mayo de 2013, se crearon grupos de trabajo en cada una de las procuradurías y fiscalías generales de las entidades federativas para que, a partir de criterios homologados, lleven a cabo este proceso.

Asimismo, en el marco de los compromisos de México en su Plan de Acción 2013-2015 de la Alianza para el Gobierno Abierto, se reorganizó y mejoró el RPND: durante 2014, se creó y publicó una ficha técnica para desagregar los datos de la base de datos, a fin de distinguir entre las personas que existen indicios en la averiguación previa de que puedan ser víctimas de desapariciones forzadas, en comparación con el universo de personas extraviadas, a nivel federal, y se publicó la base de datos del RNPD del fuero federal en datos abiertos, que desde enero de 2014 y hasta lo que va de 2015 permite distinguir los casos de desaparición forzada investigados en el fuero federal (Artículo 215 del Código Penal Federal), los casos de personas reportadas simplemente como desaparecidas o extraviadas, las personas encontradas vivas o muertas, etc. Esta información es desagregada por el género de la persona y por el estado de la República en el que se dieron los hechos.

133. Dada la magnitud de las desapariciones y los pocos casos solucionados, es urgente establecer un sistema nacional de búsqueda inmediata de personas desaparecidas en México. Igualmente, para la Comisión es urgente la creación de una base de datos unificada a nivel nacional de todas las personas desaparecidas. En este sentido, la Corte Interamericana, en el caso *Campo Algodonero* señaló que una base de datos debe contar con información personal de las personas desaparecidas, además de toda la información que sea necesaria, principalmente genética y muestras celulares, de los familiares de las personas desaparecidas, y la información genética y muestras celulares provenientes de los cuerpos de cualquier persona no identificada que fuera privada de la vida<sup>168</sup>.
134. Por su parte, el ámbito forense de las investigaciones de desapariciones en México muestra deficiencias que dificultan tanto la búsqueda de las víctimas, así como el eventual proceso penal que exige la creación de una institución autónoma de

<sup>166</sup> Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

<sup>167</sup> Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

<sup>168</sup> Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia del 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, pág. 153. La Corte hace referencia específica a mujeres y niñas desaparecidas.

servicios forenses. En la práctica, las autoridades forenses no siempre se encargan—como deberían—de realizar el levantamiento de cadáveres, lo que frecuentemente resulta en la pérdida de pruebas claves para la investigación y el eventual proceso judicial<sup>169</sup>. En su visita a México en octubre de 2015, el Alto Comisionado de la Naciones Unidas indicó que las limitaciones e irregularidades señaladas tanto por el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes de la CIDH (GIEI) que se indican más adelante en el informe, así como el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF), requiere la creación urgente de un Instituto Nacional Forense, independiente de injerencias políticas y de otra índole, y que se rija estrictamente por criterios técnicos y científicos<sup>170</sup>. La problemática en este sentido es tal que el Relator Especial de Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales también ha recomendado la creación de una institución nacional de servicios forenses en México<sup>171</sup>. El Relator destacó que dicha institución debe ser autónoma, prestar sus servicios a todas las partes y autoridades que intervengan en juicios federales y/o estatales, las comisiones de derechos humanos y los ciudadanos civiles, así como contar con infraestructura adecuada, suficientes recursos humanos y financieros, y protocolos homologados a nivel nacional<sup>172</sup>.

135. La CIDH considera que es prioritario que el Estado mexicano considere la creación de un Instituto Nacional Forense, independiente de injerencias políticas y de otra índole, y que se rija estrictamente por criterios técnicos y científicos. La CIDH recibió con agrado información del Estado mexicano en el sentido de que el Anteproyecto de Ley General para Combatir la Tortura de la PGR contempla la creación de un Instituto Nacional de Ciencias y Servicios Forenses, el cual contaría con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, y no dependería jerárquicamente de la agencia de investigación criminal<sup>173</sup>. De materializarse, la creación de este instituto sería un paso fundamental hacia el funcionamiento de un servicio forense efectivo y podría resultar determinante en el combate a la impunidad en México.
136. Para la Comisión resulta asimismo indispensable abrir un registro nacional de restos no identificados inhumados en panteones en todo el país con causa de muerte violenta junto con la correspondiente averiguación previa a la que están relacionados. Esto implica un reordenamiento de los panteones para facilitar la restitución de las personas fallecidas a sus familiares. Además se recomienda la

<sup>169</sup> Naciones Unidas. *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, Misión a México*, A/HRC/26/36/Add.1, 28 de abril de 2014, párr. 47. Disponible en: [http://www.hchr.org.mx/images/doc\\_pub/G1413997.pdf](http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1413997.pdf)

<sup>170</sup> Comité contra la Desaparición Forzada. Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención, párr. 29; Declaración del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Zied Ra'ad Al Hussein, con motivo de su visita a México, 7 de octubre de 2015.

<sup>171</sup> Naciones Unidas. *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, Misión a México*, A/HRC/26/36/Add.1, 28 de abril de 2014, párr. 98. Disponible en: [http://www.hchr.org.mx/images/doc\\_pub/G1413997.pdf](http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1413997.pdf)

<sup>172</sup> Naciones Unidas. *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, Misión a México*, A/HRC/26/36/Add.1, 28 de abril de 2014, párr. 98. Disponible en: [http://www.hchr.org.mx/images/doc\\_pub/G1413997.pdf](http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1413997.pdf)

<sup>173</sup> Información aportada por la Secretaría de Gobernación en el marco de la visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Datos Solicitados por la CIDH al Estado mexicano en materia de derechos humanos”, pág. 2.

búsqueda de fosas clandestinas en estados que han registrado altos niveles de violencia durante los últimos años.

137. Es importante destacar asimismo que el 19 de agosto de 2015, la XXXIII Conferencia Nacional de Procuración de Justicia aprobó los Protocolos de Investigación en Materia de Desaparición Forzada y de Tortura que entraron en vigencia el mismo día<sup>174</sup>. Ambos protocolos funcionarán en el antiguo sistema penal y en el nuevo sistema penal acusatorio (abordado más adelante). Para la Comisión, es indispensable y urgente que se avance en forma sustantiva e integral en los planes mencionados por el Estado, y que haya participación de las organizaciones de la sociedad civil y de los familiares de las víctimas de desaparición en la formulación y la implementación de dichas iniciativas.
138. La CIDH recibió con agrado la noticia de que la PGR creó la Fiscalía Especializada para la Búsqueda de Personas Desaparecidas, adscrita a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de la PGR<sup>175</sup>. La nueva fiscalía tendrá facultades para dirigir, coordinar, y, en su caso, realizar identificaciones forenses; perseguir los delitos relacionados con la desaparición de personas; coadyuvar con las procuradurías estatales en relación con la desaparición de personas; atender e informar a los familiares de las persona desaparecidas, entre otras<sup>176</sup>. El Estado, en sus observaciones al proyecto del presente informe indicó que esta Fiscalía cuenta actualmente con 120 funcionarios y se encuentra en etapa de fortalecimiento; trabaja en la integración de un Registro Nacional de Fosas Clandestinas, un banco de datos de ADN que se espera será el más completo de América Latina y el uso de *drones* para la localización de las víctimas<sup>177</sup>.
139. En este sentido, la CIDH también recibió información de la sociedad civil y del Estado sobre algunas iniciativas que han rendido frutos positivos en materia de búsqueda de personas desaparecidas. Por ejemplo, en Nuevo León, con la creación de los llamados Grupos Especiales de Búsqueda Inmediata (GEBI), apoyados por la adopción de un protocolo específico sobre búsqueda de personas desaparecidas, el gobierno estatal reportó que se han podido localizar alrededor del 80% de las

---

<sup>174</sup> Información aportada por el Estado mexicano mediante Nota OEA-02702 de 1 de septiembre de 2015; Secretaría de Relaciones Exteriores, Boletín No. 10, 26 de agosto de 2015.

<sup>175</sup> Dirección General de Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Boletín No. 12/2015, 14 de octubre de 2015.

<sup>176</sup> Dirección General de Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Boletín No. 12/2015, 14 de octubre de 2015. En el anuncio de la creación de la Fiscalía Especializada, la CIDH valora el reconocimiento del Gobierno de México de que “enfrenta desafíos en materia de desaparición, y en ese sentido, mantiene y refuerza el compromiso de contar con las estructuras institucionales necesarias a fin de ir hacia delante, en compromiso con la ley, la justicia, y el respeto a los derechos humanos. Particularmente, [el Gobierno] reitera la invariable y permanente disposición de estar cerca de los familiares de las víctimas de desaparición y apoyarlos de manera permanente”. Boletín No. 12/2015, pág. 2. La CIDH reitera su expectativa de que estos pronunciamiento se vean traducidos en acciones concretas en la práctica.

<sup>177</sup> Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

personas reportadas como desaparecidas desde su creación<sup>178</sup>. Los GEBI están diseñados para operar de manera casi inmediata al reportarse una persona desaparecida, concentrar y sistematizar la información, realizar diligencias oportunamente, y en muchos casos han logrado localizar a las personas con vida<sup>179</sup>. Como es bien sabido, las acciones emprendidas en las primeras 72 horas luego de que sucede una desaparición son fundamentales para la búsqueda y posible localización de la víctima. La CIDH considera que este es un ejemplo de buenas prácticas que se podrían perfeccionar e implementar en otras zonas del país, atendiendo a las características particulares de las distintas regiones y de las circunstancias propias de las desapariciones.

140. Por otro lado, durante la visita, diversas organizaciones de la sociedad civil, manifestaron a la Comisión que es imperativo establecer la declaración de ausencia por desaparición de personas. Conforme se estableció en la Ley General de Víctimas, “es obligación del Estado reconocer la personalidad jurídica de las víctimas de desaparición, así como llevar a cabo un procedimiento especial de declaración de ausencia por desaparición, con el propósito de que las víctimas indirectas ejerzan de manera expedita los derechos patrimoniales y familiares del ausente para salvaguardar los intereses esenciales del núcleo familiar”.
141. Sobre el particular, el Comité contra la Desaparición Forzada manifestó preocupación respecto a que la mayoría de las legislaciones en México relacionadas a la situación legal de las personas desaparecidas cuya suerte no ha sido esclarecida no refleja con precisión el fenómeno de la desaparición forzada. Ello, indicó, a pesar que en la Conferencia Nacional de Gobernadores surgió el compromiso de promover las reformas legislativas necesarias en la materia. A la fecha de aprobación del presente informe, la CIDH tiene conocimiento que sólo los estados de Coahuila y Querétaro han regulado la figura de ausencia por desaparición<sup>180</sup>.
142. La CIDH enfatiza que como parte del cumplimiento del deber de actuar con debida diligencia, los Estados tienen la obligación de garantizar el acceso a recursos judiciales adecuados y efectivos no solamente a las víctimas, sino también a sus familias<sup>181</sup>. La Corte Interamericana ha indicado que las familias tienen derecho a que se realice todo lo necesario para conocer la verdad de lo sucedido y el paradero de las víctimas, a través de una investigación efectiva, el procesamiento

---

<sup>178</sup> Información recibida durante la visita al Gobierno del estado de Nuevo León, 29 de septiembre de 2015; Información recibida durante reunión con organizaciones de la sociedad civil en Monterrey, Nuevo León, 29 de septiembre de 2015.

<sup>179</sup> “Exalta Naciones Unidas modelo del Gobierno de Nuevo León para localizar personas desaparecidas”, Boletín del Gobierno del estado de Nuevo León, 1 de octubre de 2015. Disponible en: <http://www.nl.gob.mx/noticias/exalta-naciones-unidades-modelo-del-gobierno-de-nuevo-leon-para-localizar-personas>

<sup>180</sup> Comité contra la Desaparición Forzada. Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención.

<sup>181</sup> CIDH, *Mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas en Columbia Británica, Canadá*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 30/14, 21 de diciembre de 2014, párr. 159.

de los responsables, la imposición de las sanciones pertinentes y una reparación justa y adecuada<sup>182</sup>.

## a. La situación particular en el estado de Guerrero

### i. Ayotzinapa

143. En este contexto de desapariciones pendientes de resolver, la desaparición forzada de 43 jóvenes estudiantes de la Normal Rural “Raúl Isidro Burgos” en el estado de Guerrero, el 26 y 27 de septiembre de 2014, hechos en los cuales también resultaron heridas y asesinadas otras personas, constituye una grave tragedia en México así como un llamado de atención nacional e internacional sobre las desapariciones en México, y en particular en el estado de Guerrero. Asimismo, sobre las graves deficiencias que sufren las investigaciones sobre estos hechos y la impunidad estructural y casi absoluta en la que suelen quedar estos graves crímenes.
144. Desde el inicio de los hechos ocurridos, organizaciones de la sociedad civil denunciaron una falta de actuación del gobierno estatal y una tardía intervención de la PGR. Por ejemplo, fueron los propios estudiantes y sus familiares quienes consolidaron una lista completa de los 43 estudiantes desaparecidos a través de la revisión de los listados oficiales de la inscripción de la escuela, la verificación de quienes habrían participado, así como entrevistas a los padres y madres quienes se encontraban buscando a sus hijos<sup>183</sup>. La Procuraduría General de la República tardó ocho días en colaborar con las investigaciones en el caso<sup>184</sup>.
145. El 3 de octubre de 2014, la Comisión Interamericana otorgó medidas cautelares relacionadas con estos hechos<sup>185</sup>. El 18 de noviembre de 2014, la CIDH oficializó un acuerdo de asistencia técnica con el Estado mexicano y los representantes de los estudiantes desaparecidos de Ayotzinapa, a solicitud tanto del Estado como de los beneficiarios y sus representantes en las medidas cautelares, y en cumplimiento de los objetivos de dichas medidas cautelares<sup>186</sup>. En lo fundamental, las partes acordaron “la incorporación de un Grupo Interdisciplinario de Expertos

<sup>182</sup> CIDH, *Derecho a la verdad en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.152 Doc. 2, 13 de agosto de 2014, párr. 60; Corte IDH. *Anzualdo Castro Vs. Perú*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de septiembre de 2009, Serie C No. 202, párr. 118.

<sup>183</sup> Tlachinollan, Red Guerrerense de Organismos Civiles de Derechos Humanos, Centro Prodh, *Envío de información adicional en el marco de la revisión del Comité contra la Desaparición Forzada al Estado mexicano, en su octava sesión*, 8 de enero de 2015.

<sup>184</sup> A este respecto véase también, el Comunicado de Prensa de Human Rights Watch: *México: Demoras y encubrimiento en la reacción oficial a atrocidades*, 7 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.hrw.org/es/news/2014/11/07/mexico-demoras-y-encubrimiento-en-la-reaccion-oficial-atrocidades>

<sup>185</sup> CIDH, Resolución No. 28/2014, Medida Cautelar No. 409-14 del 3 de octubre de 2014, Estudiantes de la escuela rural “Raúl Isidro Burgos”, México.

<sup>186</sup> Toda la información respecto de la firma de este acuerdo está disponible en la siguiente sección específica de la página oficial de la CIDH: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/acuerdos.asp>

independientes en materia de derechos humanos, para realizar una verificación técnica de las acciones iniciadas por el Estado mexicano” tras la desaparición de los 43 estudiantes beneficiarios de las medidas cautelares<sup>187</sup>.

146. En este sentido, la CIDH designó un Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) por un periodo de seis meses con las siguientes atribuciones: el análisis de los planes de búsqueda en vida de las personas desaparecidas y en su caso recomendar las mejores prácticas para una investigación más eficiente; un análisis técnico de las líneas de investigación para determinar responsabilidades penales; y un análisis técnico del Plan de Atención Integral a las Víctimas de los hechos del 26 y 27 de septiembre. El GIEI está conformado por Carlos Beristain, Ángela Buitrago, Francisco Cox, Claudia Paz y Paz y Alejandro Valencia.
147. En el transcurso de su mandato, el GIEI ha emitido cuatro informes respectivos<sup>188</sup>. Desde el inicio de sus labores, el Grupo realizó su trabajo en coordinación con las autoridades y los familiares, así como con los normalistas que sobrevivieron los ataques sufridos. En todos los informes emitidos, el GIEI ha agradecido el apoyo material y logístico proporcionado por el Estado mexicano. Una solicitud del Grupo que no ha sido permitida por las autoridades hasta la preparación del presente informe ha sido la posibilidad de entrevistar a miembros del ejército mexicano presentes durante los hechos.
148. El informe de investigación y primeras conclusiones del GIEI, presentado el 6 de septiembre de 2015, apunta a una serie de irregularidades, inconsistencias y/o ausencias en la investigación de los hechos por parte de las autoridades estatales. En particular, el GIEI cuestiona “la versión histórica” de los hechos dada a conocer meses atrás por el entonces Procurador General de la República, Jesús Murillo Karam, de que los normalistas hubiesen sido incinerados. De hecho, basándose en un peritaje hecho por un experto ampliamente reconocido como tal, el GIEI concluye que la tesis de un incendio es imposible, una vez que habría requerido “entre 20.000 y 40.000 Kg de madera o entre 9.000 y 18.000 kg de llantas para consumir un cuerpo”<sup>189</sup>, y 60 horas de incendio con llamas de 7 metros y humo de 300 metros<sup>190</sup>. Asimismo el GIEI determina que hubo un quinto autobús involucrado que no se investigó, ni se tomó declaración de los choferes; hubo videos cuyo contenido fue borrado; algunas áreas del crimen no fueron revisadas; las autopsias fueron mal realizadas y algunas de las personas detenidas entre octubre y diciembre de 2014 alegaron haber sufrido abusos, malos tratos y torturas por parte de las fuerzas de seguridad. Específicamente en el informe del

<sup>187</sup> En este sentido, la CIDH designó un Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) por un periodo de seis meses con las siguientes atribuciones: el análisis de los planes de búsqueda en vida de las personas desaparecidas y en su caso recomendar las mejores prácticas para una investigación más eficiente; un análisis técnico de las líneas de investigación para determinar responsabilidades penales; y un análisis técnico del Plan de Atención Integral a las Víctimas de los hechos del 26 y 27 de septiembre.

<sup>188</sup> Para consultar los informes: <http://prensagieiyayotzi.wix.com/giei-ayotzinapa>

<sup>189</sup> GIEI, Informe Ayotzinapa. *Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa*, pág. 147.

<sup>190</sup> GIEI, Informe Ayotzinapa. *Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa*, págs. 147-149.

GIEI se indica que de las 80 personas detenidas a quienes se les practicó examen médico, 19 o el 23% de los inculpados no presentaron lesiones, mientras que en el 77% de los casos, sí se presentaron distintos tipos de lesiones<sup>191</sup>. El Estado en sus observaciones al proyecto del presente informe señaló que 111 personas – entre presuntos autores intelectuales y materiales - fueron consignadas por los hechos ocurridos en Iguala, y que la investigación continúa activa. Asimismo, informó que ha sido la propia PGR la que en ejercicio de transparencia y buen fe, ha dado las vistas correspondientes para la investigación de dichas alegaciones<sup>192</sup>.

149. El Estado igualmente hizo énfasis en la colaboración estrecha con el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) y la apertura de nuevas líneas de investigación en atención a sus recomendaciones<sup>193</sup>.
150. A la fecha, según la información recibida, se han identificado los restos de uno de los estudiantes e indicios sobre la posible identificación de un segundo estudiante. Al respecto, el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) ha sostenido que no estuvo presente cuando la PGR presuntamente recuperó la bolsa en el Río San Juan que contenía la muestra de fragmento óseo de Alexander Mora Venancio, el cual era de mayor tamaño que las demás muestras óseas supuestamente encontradas.<sup>194</sup> Respecto de los restos óseos obtenidos en la misma bolsa que fueron enviados al laboratorio Gerichtsärzte am Institut für Gerichtliche Medizin der Medizinischen Universität Innsbruck en Innsbruck, Austria, sobre la posible identificación de Jhosivani Guerrero de la Cruz, el EAAF considera que los resultados dan solo una posibilidad<sup>195</sup>.
151. Durante la visita *in loco*, la CIDH se reunió con el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes. La Comisión respalda el trabajo realizado por el GIEI hasta la fecha en todos sus aspectos y acompaña los informes y las recomendaciones presentadas por el Grupo. Asimismo, el 20 de octubre de 2015, se realizó una audiencia en la sede de la CIDH con la participación del Estado mexicano, familiares y representantes de las víctimas, y el pleno de la Comisión. En dicha audiencia, el Estado confirmó que, de conformidad con las recomendaciones del GIEI, la PGR decidió: trasladar la responsabilidad de la investigación del caso de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO) a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad (SDHPDSC); designar un nuevo equipo de investigación el caso, incluyendo un nuevo Fiscal Especial a cargo de la investigación, en consulta con el GIEI, y la renovación de todos sus miembros, quienes deberán ser seleccionados respetando los principios de imparcialidad, autonomía e

<sup>191</sup> GIEI, Informe Ayotzinapa. *Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa*, págs. 200-201.

<sup>192</sup> Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

<sup>193</sup> Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

<sup>194</sup> Comunicado de prensa emitido por el EAAF 7 de febrero de 2015. Disponible en: [http://www.eAAF.org/-files/comunicado-eAAF\\_7feb2015.pdf](http://www.eAAF.org/-files/comunicado-eAAF_7feb2015.pdf)

<sup>195</sup> Comunicado de prensa emitido por el EAAF, 17 de septiembre de 2015. Disponible en: <http://www.-eAAF.org/files/comunicado-de-prensa-eAAF-17sept2015-2.pdf>

independencia a través de procesos transparentes; y reorientar la investigación a fin de seguir las líneas que surgen del informe del GIEI. La Procuradora informó el 8 de octubre de 2015 que ese día el expediente sería transferido de la SEIDO a la SDHPDSC.<sup>196</sup> Sin embargo, información al alcance de la Comisión indica que hasta principios de noviembre de 2015, ciertas diligencias todavía se llevaban a cabo en la SEIDO, lo cual indica que el expediente no habría sido transferido en su totalidad a la SDHPDSC.<sup>197</sup> Por otra parte, la CIDH recibió con agrado la publicación del expediente del caso en internet, en octubre de 2015.

152. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado indicó que el 10 de noviembre de 2015 entró en funciones la Unidad Especializada en Investigación y Búsqueda para el caso Ayotzinapa. Esta oficina depende de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad. La Unidad está integrada por un equipo multidisciplinario que incluye ministerios públicos, médicos, policías ministeriales y estará en constante colaboración con el GIEI<sup>198</sup>.
153. Uno de los puntos pendientes en el trabajo del GIEI es la entrevista de los integrantes del 27 Batallón de Infantería que estuvieron presentes en Iguala los días 26 y 27 de septiembre de 2014, lo cual el grupo ha solicitado desde las primeras semanas de su trabajo. Hasta la fecha, el Gobierno mexicano no ha dado su anuencia para que los integrantes del GIEI entrevisten a estos militares, ofreciendo en su lugar la posibilidad de que respondan a preguntas por escrito. Durante la mencionada audiencia del 20 de octubre de 2015, el Estado mexicano reiteró que cualquier diligencia con los integrantes del 27 Batallón tendría que darse en el marco de la jurisdicción del Ministerio Público a cargo del caso. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado manifestó que casi 50 integrantes de dicho Batallón han rendido declaración y que existe plena disposición por parte del Estado para que, conforme al marco jurídico, dichas declaraciones sean ampliadas<sup>199</sup>. En la referida Audiencia Pública, el Estado recalcó que la decisión de permitir acceso o no a que los integrantes del GIEI entrevisten a los soldados recae en el Presidente de la República, quien es el comandante supremo de las fuerzas armadas por mandato constitucional, y no en los líderes castrenses. La CIDH reitera su llamado al Estado mexicano a brindar acceso a los expertos del GIEI a entrevistar a los integrantes del 27 Batallón de Infantería, tal como ha sido solicitado por dicho Grupo.
154. La CIDH expresa de nueva cuenta su agrado por la apertura del Estado mexicano al escrutinio internacional, y a la labor del GIEI en particular. La Comisión está convencida de que dicha apertura y los acuerdos de cooperación como el que dio

<sup>196</sup> Comunicado de prensa de la PGR, *Comparece Procuradora Arely Gómez ante pleno del Senado por glosa del Tercer Informe de Gobierno*, 8 de octubre de 2015. Disponible en: <http://www.gob.mx/pgr/prensa/-comparece-procuradora-arely-gomez-ante-pleno-del-senado-por-glosa-del-tercer-informe-de-gobierno>

<sup>197</sup> Artículo de prensa publicado en El Sol de Chilpancingo, “SEIDO aún lleva la investigación del caso Ayotzinapa”, 6 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://elsoldechilpancingo.mx/?p=3169>

<sup>198</sup> Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

<sup>199</sup> Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

lugar al trabajo del GIEI, que se basan en la solicitud del Estado y de los representantes de los familiares, son piezas claves para avanzar en la protección de los derechos humanos en México, y para esclarecer lo sucedido a los 43 estudiantes de Ayotzinapa y castigar a los responsables. La CIDH acordó la extensión del mandato del GIEI por seis meses más, hasta el 30 de abril de 2016<sup>200</sup>.

## ii. “Los otros desaparecidos” en Iguala

155. A partir de la búsqueda de los estudiantes desaparecidos de la escuela normal rural Raúl Isidro Burgos en septiembre de 2014, y dada la atención nacional e internacional en Iguala, familiares de otras personas desaparecidas en Iguala y zonas aledañas fueron compartiendo sus historias. La Comisión se reunió con este grupo en Iguala, que se autodenomina “los otros desaparecidos”, según indicaron, porque así fueron “bautizados por la prensa”.
156. Actualmente, son más de 400 familias que se reúnen y que llevan a cabo sus propias búsquedas de fosas clandestinas con la esperanza de encontrar a sus familiares desaparecidos desde 2007, entre hombres, mujeres, niños y niñas. Todos estos casos se encuentran en la impunidad. Como indicaron a la Comisión, “la gente se queda callada por temor a desaparecer. Esto sigue pasando”. La CIDH manifiesta su alarma por la información recibida que indica que el 1 de julio de 2013, 30 personas sin aparente conexión entre ellas, de diferentes edades y sexo, y que se encontraban en diversos lugares de Cocula desaparecieron, sin que a la fecha se conozca su paradero, o se tenga alguna información sobre la investigación.
157. Durante la búsqueda de los estudiantes de Ayotzinapa fueron halladas 60 fosas colectivas clandestinas en dicho municipio, donde se han encontrado hasta el momento 129 cadáveres. A la fecha, se habrían identificado a 16 de estas personas<sup>201</sup>. La incapacidad institucional para atender el problema es la razón por la cual los propios familiares sean quienes están llevando a cabo sus propias búsquedas de fosas clandestinas en Iguala buscando a sus familiares desaparecidos, y desde noviembre de 2014 hasta la fecha han encontrado 106 cuerpos<sup>202</sup>. Hasta el momento sólo se habría identificado oficialmente a 7 de ellos.

158. El hermano de un desaparecido dijo a la CIDH en Iguala que ha dejado su empleo para dedicarse por completo a la búsqueda de los restos de su hermano, “porque mi madre se está muriendo de la pena, y lo tengo que encontrar”. Basándose en

200 La decisión adoptada por la CIDH, se basa en sus facultades de monitoreo de la situación de derechos humanos conforme al artículo 106 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, 41 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 18 de su Estatuto; y en el numeral 10 del arriba referido Acuerdo de Asistencia Técnica.

201 Diario Excélsior, *Localizan en Iguala 60 fosas clandestinas con 129 cadáveres en 8 meses*. 28 de julio de 2015. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/07/28/1036892>; Diario la Jornada, *Hallan 60 fosas clandestinas en Iguala en 8 meses*, 26 de julio de 2015. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/07/26/hallan-60-fosas-clandestinas-en-iguala-en-8-meses-4582.html>

202 Diario El Universal, *Guerrerenses hallan en un año 106 cuerpos, 18 de noviembre de 2015*. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2015/11/18/guerrerenses-hallan-en-un-ano-106-cuerpos>

denuncias anónimas sobre los predios donde se encuentran las fosas clandestinas, los familiares describieron sus técnicas de búsqueda. “Salimos en algún carro que alguien presta, y nos vamos a la sierra y donde vemos que se hunde un poco la tierra, eso puede ser una señal de que allí enterraron a alguien. Metemos esta varilla y lo olemos, y si sale el olor a podrido, ya sabemos que ahí hay un cuerpo. [...] Y esa es nuestra tecnología para encontrar cuerpos, pero ya la PGR no nos deja usar más la varilla”, describió un familiar de desaparecido a la CIDH en un predio donde encontraron 18 cuerpos en las cercanías de Iguala.

159. La CIDH reitera su especial preocupación ante la situación de inseguridad en el municipio de Iguala. Los testimonios recibidos fueron categóricos al señalar su preocupación ante la integración del nuevo equipo de seguridad. De acuerdo a los testimonios, los nuevos encargados de seguridad en el nuevo gobierno local de Iguala habrían sido investigados e interrogados por la desaparición de los estudiantes de Ayotzinapa. En este sentido, la CIDH hace un llamado urgente al Estado mexicano a adoptar medidas a fin de garantizar los derechos a la vida, la integridad y la seguridad de los habitantes de Iguala, así como adoptar medidas de protección para los familiares de los Otros Desaparecidos de Iguala.

### **iii. Estado de las desapariciones ocurridas durante la llamada “Guerra Sucia”**

160. Varias organizaciones de la sociedad civil han planteado a la Comisión que la represión, la cultura de impunidad y arbitrariedad, y la falta de justicia que existe en Guerrero desde la época de la guerra sucia, “ha facilitado que subsista, en la actualidad, un contexto de violencia generalizada y de graves violaciones de derechos humanos similares a las que ocurrieron en el pasado”<sup>203</sup>. La CIDH tramita actualmente algunos de estos casos.
161. Desde finales de los años 1960 al final de la década de 1970, el Estado mexicano “aplicó una estrategia de contención política y social denominada como ‘guerra sucia’ para contener y destruir grupos disidentes reales o percibidos”<sup>204</sup>. En este marco, se habrían cometido numerosas desapariciones forzadas<sup>205</sup>, además de

---

<sup>203</sup> CIDH, Audiencia pública, *Situación general de derechos humanos en el Estado de Guerrero*, México, 20 de marzo de 2015. El Estado, en sus observaciones al presente informe indicó que “el Estado mexicano ha reconocido responsabilidad en los hechos ocurridos durante los años sesenta y setenta en algunas entidades federativas y, en ese sentido, ha puesto en marcha acciones para investigar los delitos cometidos en ese contexto y reparar debidamente a las víctimas. Resulta poco sustentada la afirmación de la existencia de un problema de impunidad que viene desde la guerra sucia”. Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

<sup>204</sup> Informe de la Comisión Mexicana ante el Comité de Naciones Unidas sobre la Desaparición Forzada.

<sup>205</sup> Ver, Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de Noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 132. Disponible en: [http://www.corte-idh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_209\\_esp.pdf](http://www.corte-idh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf)

masacres y torturas tanto por las fuerzas armadas militares o policías civiles<sup>206</sup>. Un testimonio recibido por la CIDH en el Distrito Federal indicó: “En 1974 nos detuvieron a mi papá y a cuatro hermanos, y desde entonces andamos en la búsqueda. Estamos claros en que quien se llevó a nuestros padres y hermanos es el Estado mexicano y estamos buscando justicia”. En su recomendación 26/2001, la CNDH examinó 532 expedientes recibidos por presuntas desapariciones ocurridas en la década de los 70 y principios de los 80, de los cuales en 275 casos se pudo demostrar la existencia de desaparición forzada<sup>207</sup>. El informe de la CNDH también acreditó acciones que implicaron torturas y tratos crueles e inhumanos<sup>208</sup>.

162. Asimismo, en dicho informe, la CNDH requirió una serie de medidas destinadas a atender a los familiares de las víctimas como otorgar garantías de no repetición, la creación de una fiscalía especial para atender estos hechos y la reparación de los daños y perjuicios ocasionados a las víctimas sobrevivientes y sus familiares. En Audiencia Pública ante la CIDH en 2013, la entonces Sub Secretaría de Derechos Humanos indicó que al aceptar la recomendación 26/2001 de la CNDH, el Estado aceptó la responsabilidad de los hechos así como en los actos de disculpas públicas en el caso Rosendo Radilla Pacheco ante la Corte Interamericana<sup>209</sup>. Efectivamente, en el caso Rosendo Radilla Pacheco, la Corte Interamericana emitió una sentencia en el 2009 en contra del Estado mexicano por su desaparición forzada ocurrida en el 1974<sup>210</sup>.
163. Como resultado de la recomendación de la CNDH se creó la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP), que dejó de funcionar en noviembre de 2006, quedando los casos en la impunidad<sup>211</sup>. En la Audiencia Pública “Situación general de derechos humanos en el Estado de Guerrero” realizada en marzo de 2015, el Estado indicó que con la desaparición de la FEMOSPP, se determinó que los procedimientos penales pendientes a cargo del fiscal especial, pasarían a conocimiento de la Coordinación General de

<sup>206</sup> CIDH, Audiencia pública, *Desafíos en el trabajo de la Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero*, 27 de marzo de 2013. Ver también Informe Histórico la Sociedad Mexicana, Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, PGR, 2006.

<sup>207</sup> Asimismo, la CNDH determinó que en 97 expedientes de queja “sólo existen algunos indicios que por sí mismos resultan insuficientes, jurídicamente hablando, para concluir la existencia de desaparición forzada u ora violación a los derechos humanos, sin que, por otra parte, pueda descartarse esa posibilidad; y en 160 investigados la desaparición forzada no se logró acreditar, pero tampoco debe ser descartada como hipótesis de investigación [...]” Recomendación 26/2001 emitida el 27 de noviembre de 2001. Disponible en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2001/Rec\\_2001\\_026.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2001/Rec_2001_026.pdf)

<sup>208</sup> La CNDH requirió una serie de medidas destinadas a atender a los familiares de las víctimas como otorgar garantías de no repetición, la creación de una fiscalía especial para atender estos hechos y la reparación de los daños y perjuicios ocasionados a las víctimas sobrevivientes y sus familiares. En Audiencia Pública ante la CIDH en 2013, la entonces Sub Secretaría de Derechos Humanos indicó que al aceptar la recomendación 26/2001 de la CNDH, [el Estado] aceptó la responsabilidad de los hechos así como en los actos de disculpas públicas en el caso Rosendo Radilla Pacheco ante la Corte Interamericana. CIDH, Audiencia pública, *Desafíos en el trabajo de la Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero*, 27 de marzo de 2013.

<sup>209</sup> CIDH, Audiencia pública, *Desafíos en el trabajo de la Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero*, 27 de marzo de 2013.

<sup>210</sup> Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de Noviembre de 2009. Serie C No. 209.

<sup>211</sup> Consideraciones de la CNDH ante el Comité contra la Desaparición Forzada de la Organización de las Naciones Unidas.

Investigación. En enero de 2007 se radicaron 527 averiguaciones previas procedentes de dicha fiscalía sobre investigaciones por hechos de desaparición forzada durante la guerra sucia. A marzo de 2014 se encontraban radicadas 247 indagatorias por presunta desaparición forzada, de las cuales 121 son de Guerrero<sup>212</sup>.

164. Como producto de la Recomendación de la CNDH, en marzo de 2012 se creó la Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero (COMVERDAD) con el objeto de investigar las violaciones a los derechos humanos ocurridas entre 1969 y 1979, en el Estado de Guerrero. A pesar de los obstáculos enfrentados para cumplir con su mandato, el 15 de octubre de 2014 la COMVERDAD emitió su informe final con conclusiones y recomendaciones<sup>213</sup>. En Audiencia Pública ante la CIDH, miembros de la COMVERDAD indicaron que en el informe se concluyó que quedó demostrado que existió un contexto de represión generalizada y sistemática durante la guerra sucia donde existieron violaciones graves a los derechos a la vida, a la libertad personal, a la integridad física, a la seguridad jurídica y a las garantías judiciales<sup>214</sup>.
165. La Comisión tuvo conocimiento de que en agosto de 2015 se condenó a un miembro de las fuerzas armadas por desaparición forzada en primera instancia, y que dicha sentencia aún no sería firme. “Estamos sufriendo el mismo dolor y lo de nosotros señores ha sido tan cruel que hasta la fecha, llevamos más de 40 y tantos años buscando a nuestros seres queridos, que el gobierno se los tragó y que jamás, oigan, nosotros no hemos dejado de luchar. ¡Que nos digan qué pasó con ellos!”, dijo a la CIDH un familiar de una persona desaparecida en Guerrero. Por su parte, la esposa de un desaparecido de esa época dijo: “La PGR ha demostrado tortuguismo y falta de interés en resolver estos casos. Nosotros como familiares hemos estado actuando como investigadores, dándole las pruebas a la PGR.”

---

<sup>212</sup> Asimismo, en materia de reparación integral del daño a víctimas de violaciones de derechos humanos durante la guerra sucia, el Estado indicó que se ha iniciado una segunda fase del programa esbozado a partir de la recomendación 26/2001, con la elaboración de un plan diagnóstico de intervención psicosocial en la comunidad de Atoyac de Álvarez, cuyo objetivo general es un primer contacto con la población objetivo. Adicionalmente se ha puesto en marcha un programa de atención integral médica con la incorporación a servicios médicos de 533 personas. Sobre las compensaciones económicas a las víctimas tanto directas como indirectas, el Estado indicó que modificó el objeto del fideicomiso para el cumplimiento de obligaciones en materia de derechos humanos a fin de incluir el pago de las recomendaciones emitidas por la CNDH. Asimismo señaló que se aprobó el pago de 44 nuevos casos, cuyos montos fueron calculados de acuerdo a las reglas de operación del fideicomiso publicadas el 29 de mayo del 2014, entregándose cheques personalizados a cada uno de los familiares de las víctimas. De los 44 casos se ha realizado el pago de 31 casos, pago parcial de 3 casos y 10 que se encuentran en proceso de pago, señalando que de los pagos realizados el 95% corresponde al Estado de Guerrero. Así contando los pagos desde el 2011 suman 152 casos de los 275 acreditados por la CNDH que están siendo atendidos por la Secretaría de Gobernación. CIDH, Audiencia pública, *Situación general de derechos humanos en el Estado de Guerrero*, 20 de marzo de 2015.

<sup>213</sup> Entre los obstáculos mencionados se encuentran: dificultades de acceso a la información, restricción al registro de víctimas, seguridad del equipo de la Comisión de la Verdad. Ver: CIDH, Audiencia pública, *Situación general de derechos humanos en el Estado de Guerrero*, México, 20 de marzo de 2015; CIDH, Audiencia pública, *Desafíos en el trabajo de la Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero*, 27 de marzo de 2013.

<sup>214</sup> CIDH, Audiencia pública, *Situación general de derechos humanos en el Estado de Guerrero*, México, 20 de marzo de 2015.

166. La Comisión considera que el Estado tiene una deuda pendiente en materia de justicia con las víctimas ocurridas durante la llamada “Guerra Sucia”. La CIDH reitera lo señalado en su informe de 1998 en el que recomienda al Estado realizar investigaciones serias, rápidas e imparciales en todos los casos de desapariciones que queden pendientes por resolver y sancione a los responsables. Asimismo urge al Estado a registrar a las víctimas que no fueron incluidas en el informe de la CNDH, con el fin de consolidar un registro de personas desaparecidas durante esta época, así como para otorgar una reparación integral.

## b. Desaparición de migrantes

167. Dentro del contexto de violencia que ha afectado a México durante los últimos años, uno de los fenómenos de mayor preocupación tiene que ver con la grave situación de las personas migrantes y las dificultades adicionales que enfrentan las familias de migrantes desaparecidos en materia de búsqueda de sus seres queridos y acceso a la justicia<sup>215</sup>. Durante la visita, la Comisión nuevamente recibió información sobre la grave problemática de la desaparición de migrantes en México y a lo largo de las rutas migratorias que van hacia Estados Unidos.

168. Durante los últimos años, la CIDH ha dado seguimiento cercano a la situación de las personas migrantes, solicitantes de asilo, refugiados, víctimas de trata de personas y desplazados internos en México. En consideración de los múltiples efectos que tiene el fenómeno migratorio en México, y en particular como consecuencia de la grave situación de inseguridad que viven los migrantes que transitan por dicho país, una delegación encabezada por el Relator sobre los Derechos de los Migrantes visitó el país entre julio y agosto de 2011<sup>216</sup>. En dicha oportunidad, la delegación visitó 7 ciudades en 5 entidades federativas: Ciudad de México, en el Distrito Federal; Oaxaca e Ixtepec, en el estado de Oaxaca; Tapachula, en el estado de Chiapas; Tierra Blanca y Veracruz, en el estado de Veracruz; y Reynosa y San Fernando, en el estado de Tamaulipas. La selección de estos lugares obedeció a que en cada uno de ellos se podían observar diferentes dinámicas del fenómeno migratorio en México, a su vez algunos de estos lugares correspondían con los principales lugares de paso de las rutas de migratorias y donde se han evidenciado mayor número de violaciones en contra de los derechos humanos de los migrantes, en especial la ocurrencia de secuestros<sup>217</sup>. Como producto de dicha visita y del proceso de monitoreo que se ha dado a estas situaciones durante los últimos años,

<sup>215</sup> CIDH, Audiencia pública, *Seguridad ciudadana y derechos humanos en México*, 143º período de sesiones. Washington, D.C., 27 de octubre de 2011. Audio y video disponibles en: <http://www.oas.org/es/-cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=123&page=2>; [Consultado el 19 de septiembre de 2014]. Ver también CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, OEA/Ser.L/V/II, doc. 48/13, 30 de diciembre de 2013.

<sup>216</sup> CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13, 30 de diciembre de 2013, párr. 7.

<sup>217</sup> CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13, 30 de diciembre de 2013, párr. 9.

el 30 de diciembre de 2013 la CIDH aprobó el informe “*Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*”<sup>218</sup>.

169. Durante la visita *in loco* realizada en 2015, en sus reuniones con comités de familiares de migrantes desaparecidos y organizaciones de la sociedad civil en Ciudad de México, Tenosique y Saltillo, la Comisión recibió información y testimonios sobre diversas situaciones que conllevaron a que los migrantes perdiesen el contacto con sus familiares en su recorrido hacia Estados Unidos. Algunas de estas situaciones iban desde migrantes que no se habían comunicado con sus familiares al estar bajo custodia estatal por encontrarse detenidos en estaciones migratorias o por estar siendo procesados penalmente o encontrarse cumpliendo una condena penal, hasta aquellos que no se volvieron a comunicar con sus familiares por encontrarse en estado de indigencia, por haber sido secuestrados, asesinados o desaparecidos por el crimen organizado o porque fallecieron como consecuencia de las inclemencias y de las condiciones climáticas extremas de su viaje hasta los Estados Unidos<sup>219</sup>. La Comisión también recibió información verosímil de casos relativos a la participación o colaboración por parte de agentes del INM, así como de fuerzas policiales, con organizaciones criminales en secuestros de migrantes, lo cual configura desaparición forzada cuando estas autoridades no proveen información o niegan la ocurrencia de estos hechos<sup>220</sup>.
170. La Comisión Interamericana toma nota y hace eco de lo dicho por el Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas, en febrero de 2015, cuando manifestó su preocupación respecto a información que daba cuenta de que habría numerosos casos de desaparición de migrantes, incluyendo niños, entre los cuales habría casos de desaparición forzada, así como los desafíos que esta situación dramática plantea en relación con la plena observancia de los derechos a la justicia y a la verdad, en particular dado que los allegados de las personas desaparecidas normalmente no residen en México. Al respecto, el Comité recomendó a México, en cooperación con los países de origen y destino y con la participación de las víctimas y la sociedad civil, redoblar sus esfuerzos con miras a prevenir e investigar las desapariciones de migrantes; perseguir penalmente a los responsables; y proteger adecuadamente a los denunciantes, peritos, testigos y defensores. Asimismo, recomendó que el mecanismo transnacional de búsqueda y acceso a la justicia debería garantizar: a) la búsqueda de las personas migrantes desaparecidas y, en caso de hallarse restos, su identificación y restitución; b) el relevamiento de información *ante mortem* y su integración a la Base de Datos Ante Mortem - Post Mortem; y c) que los allegados de las personas desaparecidas, independientemente del lugar en el que residan, tengan la posibilidad efectiva de

---

<sup>218</sup> CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13, 30 de diciembre de 2013.

<sup>219</sup> CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13, 30 de diciembre de 2013, párr. 156.

<sup>220</sup> CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13, 30 de diciembre de 2013, párr. 161.

obtener información y participar de las investigaciones y búsqueda de las personas desaparecidas<sup>221</sup>.

171. El Estado mexicano ha reconocido la compleja situación que le plantea la situación de las personas migrantes desaparecidas, no localizadas y los restos no identificados<sup>222</sup>. La CIDH reconoce como un avance la firma del Convenio de Colaboración para la Creación de una Comisión Forense para la Identificación de Restos, suscrito en 2013 entre la Procuraduría General de la República (PGR) y organizaciones de la sociedad civil, con el objeto de colaborar con la PGR en la identificación y determinación de la causa de muerte de restos localizados en fosas clandestinas en los estados de Tamaulipas y Nuevo León. Desde su creación, la Comisión Forense ha logrado identificar los restos de 22 personas migrantes<sup>223</sup> [Ver sección sobre Respuesta Estatal].
172. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado indicó que la PGR viene trabajando en el diseño de un Mecanismo de Apoyo Exterior consistente en un conjunto de acciones y medidas tendientes a garantizar el acceso a la justicia a personas migrantes o sus familias que se encuentren en otro país y que requieran acceder a autoridades con sede en México, así como para realizar acciones de coadyuvancia en la búsqueda de personas desaparecidas migrantes y en la investigación y prosecución de delitos cometidos en su contra, buscando garantizar los derechos de las víctimas. Tal mecanismo operará a través de las Agregadurías con las que cuenta la PGR en las embajadas de México en otros países<sup>224</sup>. Asimismo hizo referencia a la Estrategia Integral para la prevención del secuestro de migrantes, que se inició formalmente con el Convenio Marco de

---

<sup>221</sup> Organización de las Naciones Unidas, Comité contra la Desaparición Forzada, *Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párr. 1 de la Convención*. 23 y 24. 11 de febrero de 2015. Disponible en: [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT\\_CED\\_COB-MEX\\_19564\\_S.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT_CED_COB-MEX_19564_S.pdf)

<sup>222</sup> Intervenciones del director de Derechos Humanos y Democracia de la SER, embajador Alejandro Negrín; del subsecretario de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la SEGOB, Lic. Max Diener Salas; y del coordinador de Asesores de la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales de la PGR, Lic. Leopoldo Velarde Ortiz, en la Audiencia Pública, *Situación de personas migrantes no localizadas y restos no identificados en México*, Washington, 23 de marzo de 2012. Audio y video disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=125> [Consultado el 19 de sep-tiembre de 2014]

<sup>223</sup> Convenio de Colaboración para la identificación de restos localizados en San Fernando, Tamaulipas y en Cadereyta, Nuevo León que se llevará a cabo por conducto de una Comisión Forense, que celebran la Procuraduría General de la República, el Equipo Argentino de Antropología Forense; el Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos de El Salvador; el Comité de Familiares de Migrantes de El Progreso, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho; la Casa del Migrante de Saltillo, Coahuila; el Centro Diocesano de Derechos Humanos Fray Juan de Larios A.C.; la Asociación Civil Voces Mesoamericanas; la Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala; la Asociación Misioneros de San Carlos Scalabrinianos en Guatemala, el Centro de Derechos Humanos Victoria Diez, A.C., y el Foro Nacional para la Migración en Honduras. Publicado en el DOF el 9 de abril de 2013. Disponible en: [http://www-dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5312887&fecha=04/09/2013](http://www-dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312887&fecha=04/09/2013)

<sup>224</sup> Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

Colaboración para la Prevención y Combate al Secuestro de Migrantes, celebrado entre la SEGOB, la PGR y la CNDH<sup>225</sup>.

173. La Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, en conjunto con comités de familiares de migrantes desaparecidos en Centroamérica, hasta la fecha de la aprobación del presente informe había logrado documentar en conjunto con el Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos de El Salvador (COFAMIDE) 106 casos de migrantes desaparecidos de El Salvador; con el Comité de Familiares de Migrantes de El Progreso Honduras (COFAMIPRO) 142 casos de Honduras; y con el Comité de Familiares de Migrantes del Centro de Honduras (COFAMICEDH) otros 10 casos de Honduras. Asimismo, la Fundación para la Justicia ha documentado cerca de 90 casos de migrantes fallecidos y desaparecidos de Guatemala y otros 22 casos de migrantes mexicanos desaparecidos. Además, en los bancos de información forense que coordina el Equipo Argentino de Antropología Forense se han registrado 814 casos de migrantes desparecidos, los cuales corresponden a 767 familias.
174. La Comisión observa con suma preocupación que la desaparición de personas se ha convertido en una práctica común, la cual ha tenido un impacto extremadamente grave en los migrantes y mexicanos que transitan por México con destino hacia Estados Unidos, así como en mexicanos que son deportados desde los Estados Unidos a algunas zonas fronterizas. Con base en la información recabada, la Comisión observa que en muchas ocasiones los migrantes que son secuestrados por grupos del crimen organizado suelen ser víctimas de violencia física, psicológica y sexual, trata, explotación sexual y laboral, asesinatos y desapariciones.
175. La CIDH reitera que reconoce como un avance la firma del Convenio de Colaboración para la Creación de una Comisión Forense para la Identificación de Restos, suscrito en 2013 entre la Procuraduría General de la República (PGR) y el Equipo Argentino de Antropología Forense, el Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos de El Salvador (COFAMIDE), la Casa del Migrante de Saltillo (Coahuila, México), la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, la Mesa Nacional para las Migraciones de Guatemala, la Asociación Misioneros de San Carlos Scalabrinianos en Guatemala, el Centro Diocesano de Derechos Humanos Fray Juan de Larios, Voces Mesoamericanas y el Foro Nacional para las Migraciones de Honduras (FONAMIH). La Comisión Forense tiene por objeto colaborar con la PGR en la identificación y determinación de causa de

---

<sup>225</sup> Según el Estado, la estrategia contempla cinco líneas de acción que tienen por objeto abatir los delitos contra los migrantes en el territorio mexicano: i) establecer una coordinación mediante la firma de convenios específicos con los gobiernos estatales, a fin de implementar acciones puntuales de atención y apoyo a migrantes víctimas del delito, ii) implementar un plan operativo con la colaboración de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y otras instancias, a fin de desmantelar bandas del crimen organizado que actúan a lo largo de las rutas migratorias, iii) establecer un plan de comunicación para prevenir, informar y concientizar, dirigido a la población mexicana y migrantes en el país, así como a los países emisores, iv) actualización del procedimiento para la detención de secuestradores e integración de averiguaciones previas, v) instaurar mecanismos de atención integral a víctimas extranjeras. El Estado indicó que en este contexto, se incorpora la labor de las redes civiles de atención a migrantes y de las Comisiones de Derechos Humanos. Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

muerte, de restos correspondientes al homicidio de 72 migrantes mismos que fueron localizados el 23 de agosto de 2010 en San Fernando (Tamaulipas); un mínimo de 193 restos localizados entre abril y mayo de 2011 en Fosas Clandestinas de San Fernando (Tamaulipas) y los 49 restos localizados el 14 de mayo de 2012 en Cadereyta (Nuevo León). Desde su creación, la Comisión Forense ha logrado identificar los restos de 22 personas migrantes.

176. En este orden de ideas, como ya lo hiciera en su informe de 2013, la Comisión reitera su recomendación de continuar y profundizar el trabajo de la Comisión Forense para la Identificación de Restos en los casos que se encuentren en las rutas de migrantes. Asimismo, recomienda al Estado adoptar las medidas que sean necesarias para la creación del Mecanismo Transnacional de Acceso a la Justicia para Migrantes y sus Familias, así como la creación de una Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra Personas Migrantes a nivel federal.
177. En materia de migrantes desaparecidos, no localizados y restos no identificados, la CIDH recomienda que en casos de hallazgos de restos y/o cadáveres, que por sus particularidades señalen que podrían haber migrantes, se preserven adecuadamente los restos no identificados. Asimismo, se recomienda evitar que los restos que aún permanecen en SEMEFOS sean cremados o enviados a fosas comunes. También se recomienda proteger de cualquier innovación los restos que ya hayan sido enviados a fosas comunes. En aras a contribuir en la identificación de migrantes desaparecidos o restos no identificados, la CIDH nuevamente recomienda implementar un mecanismo nacional que facilite el intercambio de información forense sobre restos no identificados de personas mexicanas y centroamericanas desaparecidas en México con los bancos forenses de migrantes desaparecidos que se han desarrollado en la región, tales como los de El Salvador, Guatemala, Honduras, el del estado de Chiapas, así como otros que puedan surgir. Este mecanismo nacional debe integrarse en un mecanismo regional similar que extiende el cruce de información forense entre los países de Centroamérica y Norteamérica. Ambos mecanismos deben contar con la participación de organismos de la sociedad civil en su dirección.
178. Asimismo, la Comisión fue informada durante su visita *in loco* de la inminente creación de una fiscalía especial de la PGR para atender los delitos contra migrantes.

### c. Desaparición y desaparición forzada de mujeres

179. La CIDH ha dado seguimiento cercano a la desaparición de mujeres en México desde hace varios años<sup>226</sup>. Según información allegada a la CIDH, los casos de desaparición y desaparición forzada de mujeres y niñas suceden en diversas áreas del país, lo que ha generado alarma entre la sociedad civil, como puede observarse con solicitudes de declaración de alerta de género en diferentes entidades

<sup>226</sup> CIDH, *Situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez: El derecho a no ser objeto de violencia y discriminación*, OEA/Ser.K/V/II.117, Doc. 1 rev. 1, 7 de marzo de 2003. Disponible en: [http://www.cidh.org/\\_annualrep/2002sp/cap.vi.juarez.htm](http://www.cidh.org/_annualrep/2002sp/cap.vi.juarez.htm)

federativas<sup>227</sup>. De acuerdo a información actualizada al 30 de abril de 2015, respecto a desapariciones del fuero común<sup>228</sup>, se registraron 7.060 mujeres desaparecidas o extraviadas desde el 2011<sup>229</sup>. De estas mujeres, 1.170 desaparecieron en Tamaulipas, 1.007 en el Estado de México, 579 en Baja California, 549 en Nuevo León, 412 en Coahuila, 367 en Guanajuato, 333 en Puebla, 323 en Jalisco, 281 en Distrito Federal, 224 en Chihuahua, 218 en Michoacán, 206 en Sinaloa, 173 en Sonora, 154 en Guerrero, 148 en Hidalgo, 143 en Veracruz, 124 en Aguascalientes, 111 en Tabasco, 100 en Oaxaca, 99 en Querétaro, 72 en Quintana Roo, 54 en Campeche, 42 en Durango, 42 en Zacatecas, 40 en Morelos, 24 en Yucatán, 21 en Colima, 19 en Chiapas, 12 en San Luis Potosí, 7 en Tlaxcala y 2 en Baja California Sur.

180. Por otra parte, de acuerdo con el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, que contiene información ingresada hasta el 30 de junio de 2015 sobre casos clasificados como del fuero federal (averiguaciones previas iniciadas por la Procuraduría General de la República a partir de enero de 2014)<sup>230</sup>, el número total de mujeres registradas como desaparecidas o extraviadas sería de 125.<sup>231</sup> De esas 125, aparecen 33 registradas como desaparecidas en Guerrero, 17 en Veracruz, 16 en Estado de México, 15 en Tamaulipas, 14 en el Distrito Federal, 4 en Chihuahua, 3 en Morelos, 3 en Hidalgo, 3 en Tlaxcala, 2 en Coahuila, 2 en Nuevo León, 1 en Sinaloa, 1 en San Luis Potosí, 1 en Michoacán, 1 en Baja California, 1 en Guanajuato, 1 en Puebla, 1 en Tabasco, y 6 en el extranjero.

---

<sup>227</sup> Amnistía Internacional, *Organismos de la sociedad civil exigen al Estado frenar la violencia feminicida*, 29 de abril de 2015; Artículo de prensa de 5 de marzo de 2015 publicado en Lado B, *Puebla supera al Estado de México en desaparición de mujeres*; Artículo de prensa de 25 de noviembre de 2011 publicado en CNN México, *Las denuncias por desaparición de mujeres aumentan en 600% en un año*; Artículo de prensa de 28 de febrero de 2015 publicado en Plumas Libres, *Desaparecen 400 mujeres jóvenes en estado de México*; Artículo de prensa de 24 de junio de 2015 publicado en Proceso, *Búsqueda de desaparecidas en Edomex, entre torpezas y omisiones*.

<sup>228</sup> Información de personas no localizadas suministrada por las Procuradurías y Fiscalías Generales de Justicia de las entidades federativas con base en los datos registrados en averiguaciones previas, carpetas de investigación o actas circunstanciadas. Ver Secretaría de Gobernación, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Nota Metodológica Fuero Común*, Registro de Datos de Personas no Localizadas en Casos del Fuero Común. Según dicha Nota, la base de datos incluye únicamente los registros de las personas que, a la fecha de corte, permanecen sin localizar, esto es, reporta el saldo que resulta de descontar al total de personas registradas en algún momento como no localizadas, aquellas que ya fueron localizadas. Los registros se integran, validan y actualizan de manera periódica a partir de las acciones de búsqueda y localización, por lo que los datos estadísticos se ajustan continuamente y no constituyen tendencia.

<sup>229</sup> SEGOB, PGR, *Mensaje a medios de la subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales de la PGR*, 21 de agosto de 2014.

<sup>230</sup> Ver Secretaría de Gobernación, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Nota Metodológica Fuero Federal*, Registro de Datos de Personas no Localizadas en Casos del Fuero Federal.

<sup>231</sup> Secretaría de Gobernación, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas*.

181. La CIDH ha abordado este grave problema en su trabajo relativo a Ciudad Juárez, y también en casos como Campo Algodonero y Paloma Angélica Escobar Ledezma<sup>232</sup>. Existe un problema serio en el registro de mujeres y niñas desaparecidas así como en la investigación, justicia y prevención de desapariciones de mujeres. La CIDH expresa su profunda preocupación sobre la falta de avances en las investigaciones sobre las desapariciones de mujeres, así como sobre la profunda brecha entre la normativa y las políticas públicas adoptadas y la realidad que viven las mujeres en México cotidianamente.
182. En agosto de 2012, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW) recomendó al Estado mexicano desarrollar un registro oficial sistemático de desapariciones forzadas; examinar los códigos penales para tipificar la desaparición forzosa como delito; así como, simplificar los procedimientos existentes para la activación del Protocolo ALBA y la Alerta AMBER México, para de esa forma iniciar sin retraso la búsqueda de mujeres y jóvenes desaparecidas<sup>233</sup>. En marzo de 2015, México presentó ante el Comité de la CEDAW un informe en el que expuso los avances que se habrían realizado para cumplir con las recomendaciones<sup>234</sup>. En cuanto al Protocolo ALBA, el Estado mexicano informó al Comité CEDAW que “es un mecanismo operativo de investigación con coordinación y reacción inmediata entre autoridades federales, estatales y municipales en caso de extravío de mujeres y niñas”<sup>235</sup>. Asimismo, existiría un Grupo Técnico de Coordinación del Protocolo ALBA, encargado de trabajar en su fortalecimiento<sup>236</sup>.

---

<sup>232</sup> Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205; CIDH, Informe No. 51/13, Caso 12.551, Paloma Angélica Escobar Ledesma y otra, México, Fondo (Publicación).*

<sup>233</sup> Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de México. Adición. Información suministrada por México sobre el seguimiento de las observaciones finales*, CEDAW/C/MEX/CO/7-8/Add.1, 23 de abril de 2015.

<sup>234</sup> Informó que el 17 de abril de 2012 se habría publicado la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, y que desde ese momento se habían realizado diversos esfuerzos para asegurar la actualización y depuración de los datos que se reciben de las procuradurías y fiscalías del país<sup>234</sup>. Además, indicó que en 2013 se creó la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas en la Procuraduría General de la República. Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de México. Adición. Información suministrada por México sobre el seguimiento de las observaciones finales*, CEDAW/C/MEX/-CO/7-8/Add.1, 23 de abril de 2015.

<sup>235</sup> A cargo de la activación del Protocolo ALBA se encontraría la Fiscalía Especializada en Atención a Mujeres Víctimas del Delito, perteneciente a la Fiscalía General del Estado de Chihuahua. El Estado mexicano indicó que se han implementado adecuaciones al Protocolo ALBA con el objetivo de responder a los estándares internacionales en la materia, y que desde 2013 sería de aplicación general en todo el estado de Chihuahua. Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de México. Adición. Información suministrada por México sobre el seguimiento de las observaciones finales*, CEDAW/C/MEX/CO/7-8/Add.1, 23 de abril de 2015.

<sup>236</sup> Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de México. Adición. Información suministrada por México sobre el seguimiento de las observaciones finales*, CEDAW/C/MEX/CO/7-8/Add.1, 23 de abril de 2015.

183. Respecto a desapariciones forzadas de mujeres, el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas lamentó la falta de información pública disponible sobre mujeres víctimas de desaparición forzada<sup>237</sup>. Por ello la importancia de incorporar una perspectiva de género en todas las medidas que tome el Estado al respecto. La CIDH recibió información que indica que, aún después de la sentencia de *Campo Algodonero*, muchos aspectos de la investigación en casos de muertes y desapariciones de mujeres no toman en cuenta la perspectiva de género. En particular, cuando se implican a funcionarios públicos en hechos posiblemente constitutivos de delitos, éstos mayormente no son investigados<sup>238</sup>.
184. La CIDH destaca que los Estados deben adoptar medidas para proteger de forma efectiva a personas, grupos y colectividades en particular riesgo de desapariciones, como lo son las mujeres y niñas<sup>239</sup>. La Corte IDH estableció en *Campo Algodonero vs. México* que ante un contexto de violencia de género y desaparición de mujeres, el Estado tiene “un deber de debida diligencia estricta frente a denuncias de desaparición de mujeres, respecto a su búsqueda durante las primeras horas y los primeros días”<sup>240</sup>. Esto implica la realización exhaustiva de actividades de búsqueda, la actuación pronta e inmediata de las autoridades policiales, fiscales y judiciales mediante medidas oportunas y necesarias dirigidas a la determinación del paradero de las víctimas o el lugar donde podrían encontrarse privadas de la libertad<sup>241</sup>. Además, el cumplimiento de esta obligación implica también que los oficiales a cargo de la recepción de denuncias de personas desaparecidas “tengan

---

<sup>237</sup> Naciones Unidas, Comunicado de Prensa, *El Grupo de Trabajo sobre las desapariciones forzadas e involuntarias concluye su visita a México*, 31 de marzo de 2011.

<sup>238</sup> En sus observaciones al Proyecto del presente informe, el Estado hace referencia a algunos avances en materia de sensibilización y visibilización de la perspectiva de género en el ámbito de impartición de justicia: el Protocolo de la SCJN de Actuación para Juzgar con Perspectiva de Género, publicado en el 2014, tiene como propósito atender las problemáticas detectadas y las medidas de reparación ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos de Campo Algodonero, Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú, relativas al ejercicio de control de convencionalidad por quienes imparten justicia. Asimismo, indicó que la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA) de la PGR publicó los Protocolos de investigación para delitos de feminicidio y violencia sexual, los cuales constituyen las guías de actuación y definen lineamientos con perspectiva de género. El Estado asimismo, destacó que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Campo Algodonero, valoró positivamente la creación del “Operativo Alba” y del “Protocolo Alba” como una forma de brindar mayor atención a la desaparición de mujeres en Ciudad Juárez y emitió una serie de parámetros sobre las situaciones en que este protocolo debiera ser activado que el Estado mexicano ha tomado en cuenta. Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015; Corte I.D.H., *Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 21 de mayo de 2013, Caso González y Otras (“Campo Algodonero”) vs. México, Supervisión de Cumplimiento de Sentencia*, párrs. 89-91.

<sup>239</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 98/15. Desapariciones forzadas: grandes avances e importantes desafíos en la región, 28 de agosto de 2015.

<sup>240</sup> Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 283.

<sup>241</sup> Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 283.

la capacidad y la sensibilidad para comprender el fenómeno de violencia contra las mujeres, así como la voluntad de actuar inmediatamente”<sup>242</sup>.

185. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) establece obligaciones específicas en casos de violencia basada en el género y sirve como importante fuente de obligación en casos de desaparición de mujeres y niñas. La CIDH ha sostenido que la Convención de *Belém do Pará* establece que la obligación de actuar con la debida diligencia adquiere una connotación especial en casos de violencia contra las mujeres<sup>243</sup>. La CIDH ha establecido entre los principios más importantes, que la obligación de los Estados frente a casos de violencia contra las mujeres, incluye los deberes de investigar de forma inmediata. Asimismo, para conducir eficazmente una investigación, la misma debe estar orientada a explorar todas las líneas investigativas incluyendo indicios de violencia basada en el género, informando a la familia sobre el estado y los avances en las investigaciones. La CIDH también ha sostenido que la influencia de patrones socio culturales discriminatorios puede afectar adversamente la investigación de un caso y la evaluación de la evidencia recolectada,<sup>244</sup> con lo cual es crucial no aplicar y no permitir la aplicación de estereotipos que se centren en el carácter de la víctima en lugar que en el delito. Los estereotipos en una investigación son el resultado de la situación actual de desigualdad y discriminación que muchas mujeres enfrentan debido a múltiples factores que están interrelacionados con su sexo, tales como la raza, la edad, la etnia, las condiciones socioeconómicas y otros.
186. El Estado tiene la obligación de crear procedimientos adecuados para las denuncias de desapariciones y éstas deben conllevar a una investigación efectiva desde las primeras horas. Debe recordarse que las autoridades deben presumir que la persona desaparecida está privada de libertad y sigue con vida hasta que se conozca la suerte que ha corrido<sup>245</sup>. Asimismo, es importante destacar que en *Campo Algodonero*, la Corte IDH indicó que el Estado mexicano debe estandarizar todos sus protocolos, manuales, criterios ministeriales de investigación, servicios periciales y de impartición de justicia, utilizados para investigar todos los delitos que se relacionen con desapariciones, violencia sexual y homicidios de mujeres, conforme al Manual de Naciones Unidas para la Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (conocido como el Protocolo de Estambul), el Manual sobre la Prevención e Investigación Efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias de

<sup>242</sup> Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”)* Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 176.

<sup>243</sup> CIDH, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, OEA/Ser. L/V/II. doc.68, 20 de enero de 2007, párr. 32.

<sup>244</sup> CIDH, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*, OEA/Ser. L/V/II. doc.68, 20 de enero de 2007, párr. 151.

<sup>245</sup> Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”)* Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 283.

Naciones Unidas y los estándares internacionales de búsqueda de personas desaparecidas, con base en una perspectiva de género<sup>246</sup>.

#### d. Desaparición de niñas y niños

187. La CIDH recibió amplia información sobre el efecto desproporcionado que tienen las desapariciones y desapariciones forzadas sobre niños, niñas y adolescentes. La Relatoría sobre los Derechos de la Niñez, durante su visita a México en octubre de 2014, recibió información que indicaba que existiría un crecimiento alarmante en el número de niños no localizados<sup>247</sup>. Según información del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, en México hay más de 7.016 niñas, niños y adolescentes (de 0 a 17 años) desaparecidos, lo cual representan un 30% del total de las desapariciones<sup>248</sup>. Según información en prensa, el Estado de México registra para el 2014, 400 casos de adolescentes desaparecidas, originarias de Ecatepec, Tecámac, Chimalhuacán y Nezahualcóyotl<sup>249</sup>.
188. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado aportó las siguientes cifras: entre el 1º de enero de 2012 al 31 de enero de 2015, se reportaron como no localizadas 15.668 personas, de las cuales 3.677 son menores de edad (2.365 niñas y 1.312 niños), las restantes 10.597 corresponden a adultos (2.179 mujeres y 8.418 hombres). El Estado indicó que en 1.394 no se proporcionó edad (321 del sexo femenino y 1.073 del masculino)<sup>250</sup>.
189. Entre las falencias se observa una ausencia de tipificación criminal para la conducta de captación por adultos de niños y adolescentes para el crimen organizado, además de la ausencia de políticas efectivas de prevención y de protección de la niñez en situación más vulnerable.<sup>251</sup> Asimismo, destaca que las

<sup>246</sup> Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México.* Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 502.

<sup>247</sup> CIDH, *Relatoría sobre los Derechos de la Niñez culmina su visita a México*, octubre 2014. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/125.asp>

<sup>248</sup> De éstas, en 2012 existían 2.621 desaparecidos(as) de entre 15 y 17 años, de los cuales 1,712 son mujeres. Esto indicaría que 7 de cada 10 adolescentes de 15 a 17 años desaparecidos son mujeres adolescentes.

<sup>249</sup> *Silenciosa desaparición de 400 niñas-adolescentes en Edomex*, Disponible en: [http://www.etcetera.com.mx/articulo/recomendamos\\_silenciosa\\_desaparicion\\_de\\_400\\_ninas-adolescentes\\_en\\_edomex/32673/](http://www.etcetera.com.mx/articulo/recomendamos_silenciosa_desaparicion_de_400_ninas-adolescentes_en_edomex/32673/); <http://www.insurgentepress.com.mx/silenciosa-desaparicion-de-400-ninas-adolescentes-en-edomex/>

<sup>250</sup> Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

<sup>251</sup> CRC. Observaciones Finales del Estado de México. 2015. Disponible en: [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/MEX/INT\\_CRC\\_CO\\_MEX\\_20804\\_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/MEX/INT_CRC_CO_MEX_20804_E.pdf); En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado hizo referencia a lo siguiente: en el Título Séptimo del Código Penal Federal, relativo a los delitos contra la salud, se estipula que las penas que en su caso resulten aplicables por los delitos previstos en el artículo 194 serán aumentadas en una mitad, cuando se utilice a menores de edad para cometer cualquiera de esos delitos. Asimismo, en el Título Octavo del Código Penal Federal, relativo a los delitos contra el libre desarrollo de la personalidad, se estipula que comete el delito de corrupción quien obligue, induzca, facilite o procure a una o varias personas menores de 18 años de edad a llevar a cabo la comisión de algún delito o a formar parte de una asociación delictuosa. Dicho delito también se encuentra tipificado en los códigos penales de las entidades federativas. En el marco del Programa Nacional para la

niñas son más gravemente afectadas por las desapariciones, tomando en cuenta que éstas representan aproximadamente dos tercios del número total de niños desaparecidos.<sup>252</sup> El Estado debe adoptar medidas específicas de prevención para evitar vulneraciones de derechos más intensas a las niñas.

190. La CIDH recuerda que los deberes del Estado bajo los instrumentos del sistema interamericano de derechos humanos, adquieren connotaciones especiales en el caso de las niñas<sup>253</sup>. La Corte Interamericana ha señalado que las niñas y niños “poseen los derechos humanos que corresponden a todos los seres humanos [...] y tienen además derechos especiales derivados de su condición, a los que corresponden deberes específicos de la familia, la sociedad y el Estado”<sup>254</sup>. Además, su condición exige una protección especial que debe ser entendida como un derecho adicional y complementario a los demás derechos que la Convención reconoce a toda persona<sup>255</sup>. Por tanto, el Estado debe tomar medidas especiales orientadas a proteger especialmente a los niños, con un mayor cuidado y responsabilidad de acuerdo al principio del interés superior del niño<sup>256</sup>. La Corte asimismo ha señalado que la prevalencia del interés superior del niño debe ser entendida como la necesidad de satisfacción de todos los derechos de la infancia y la adolescencia, que obliga al Estado e irradia efectos en la interpretación de todos los demás derechos de la Convención cuando el caso se refiera a menores de edad<sup>257</sup>. Asimismo, el Estado debe prestar especial atención a las necesidades y los

---

Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD) se han realizado 2,500 actividades formativas en temas de respeto a los derechos de niñas y niños, prevención del bullying, cultura y deporte, desnaturalización de la violencia, prevención del maltrato y abuso infantil. Del mismo modo, se han llevado a cabo más de 270 eventos culturales, deportivos y académicos. El Programa “Glorias del Deporte” cuenta con un enfoque integral de prevención social a través del futbol para niños en riesgo de 13 a 15 años. El programa se lanzó como piloto en 2013 atendiendo a 1,500 jóvenes en 21 ciudades. Durante el 2014 el programa creció considerablemente y se atendieron a 8,560 jóvenes en 54 ciudades de 29 estados de la República. Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

<sup>252</sup> Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2014/Diciembre/13-/4823-En-seis-anos-500-mil-menores-desaparecidos-en-Mexico-ONG-s-PGR-solo-documenta-mil-385>

<sup>253</sup> CIDH, Informe No. 51/13, Caso 12.551, *Paloma Angélica Escobar Ledesma y otra*, México, Fondo (Publicación).

<sup>254</sup> Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 54.

<sup>255</sup> Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 408.

<sup>256</sup> Corte IDH. *Caso de los Hermanos Gómez Paquiayuri Vs. Perú*. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110, párrs. 124, 163-164, y 171; Corte IDH. *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, párrs. 126 y 134; y Corte IDH. *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párrs. 146 y 191. En el mismo sentido, Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párrs. 56 y 60.

<sup>257</sup> Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 408; Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 del 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párrs. 56, 57 y 60 y Corte IDH. *Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, párr. 134.

derechos de las mujeres en consideración a su condición de niñas, que pertenecen a un grupo en una situación vulnerable<sup>258</sup>.

191. Este deber se ve reforzado por la especial vulnerabilidad y exposición que tienen las niñas a actos de violencia, reconocido por la Convención de Belém do Pará. La Corte Interamericana ha señalado que en casos de violencia contra niñas, los Estados deben demostrar que han adoptado medidas efectivas para iniciar una pronta búsqueda, deben activar todos los recursos para movilizar a las diferentes instituciones y desplegar mecanismos internos para obtener información que permita localizar a las niñas con rapidez, y una vez encontrado su cuerpo, deben realizar todas las investigaciones, procesar y sancionar a los responsables de forma eficaz y expedita<sup>259</sup>.

## **B. Ataques contra la vida e integridad personal**

192. La CIDH analiza en la presente sección situaciones en las que la vida e integridad personal se han visto afectadas como consecuencia de la violencia, en particular el fenómeno de las ejecuciones extrajudiciales, la tortura, y situaciones específicas de preocupación. Las ejecuciones extrajudiciales, el uso generalizado de la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes durante los momentos que siguen a la detención de una persona y antes de la puesta a disposición de la justicia, así como el carácter endémico de la impunidad para estos crímenes, son de extrema preocupación para la CIDH.
193. La Comisión también aborda la afectación de la violencia en algunos grupos particulares como mujeres, pueblos y comunidades indígenas, personas LGBT, niños, niñas y adolescentes, migrantes y personas privadas de libertad.

### **1. Ejecuciones extrajudiciales**

194. Durante el gobierno actual, en cuanto al total de homicidios (dolosos y culposos), el Ejecutivo contabilizó, según su Tercer Informe de gobierno presentado el 1 de septiembre de 2015, más de 94.000 asesinatos desde que inició esta administración: 34.903 en 2013; 32.631 en 2014; y 27.047 hasta el 30 de septiembre de 2015<sup>260</sup>. Respecto a asesinatos dolosos, según cifras oficiales de

<sup>258</sup> Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”)* Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 408; CEDAW, *Recomendación general 24: La mujer y la salud*, 20º período de sesiones, A/54/38/Rev.1, 1999, párr. 6 y Corte IDH. *Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, párr. 134.

<sup>259</sup> Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”)* Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 410.

<sup>260</sup> Anexo estadístico al Tercer Informe de Gobierno. Disponible en: [http://cdn.presidencia.gob.mx/\\_tercerinforme/3 IG 2015 ANEXO-ESTADISTICO.pdf](http://cdn.presidencia.gob.mx/_tercerinforme/3 IG 2015 ANEXO-ESTADISTICO.pdf); Ver también Informe de víctimas de homicidio, secuestro y extorsión, al 20 de octubre de 2015. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

diciembre 2012 a julio de 2015 se habrían registrado 48.000 asesinatos dolosos<sup>261</sup>. Según información en prensa, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública reportó 33.347 averiguaciones previas por homicidio doloso entre el 1 de diciembre de 2006 y 31 de julio de 2009, mientras que la misma institución registró 47.988 averiguaciones previas y víctimas por homicidio doloso del 1 de diciembre de 2012 al 31 de julio de 2015<sup>262</sup>.

195. Es importante destacar que según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la tasa de homicidios en el 2013, que fue de 19.5 homicidios por cada 100.000 habitantes, se redujo en el 2014 a 16.43 por cada 100.000 habitantes<sup>263</sup>. La CIDH saluda dicha disminución y espera que la misma continúe a la baja. Al respecto la Organización Mundial de la Salud (OMS) considera que una tasa igual o superior a 10 homicidios por cada 100.000 habitantes corresponde a niveles epidémicos de violencia. Causa preocupación entonces las cifras proporcionadas por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, respecto de los estados con mayor tasa de homicidios, como Guerrero (41.59), Sinaloa (33.33) y Chihuahua (29.36), muy por encima del promedio nacional<sup>264</sup>, de los cuales la gran mayoría se encuentra en la impunidad.
196. En abril de 2014, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias, o arbitrarias, Christof Heyns, en su informe sobre México, manifestó su preocupación por que México “sigue sufriendo niveles alarmantes de violencia. Se siguen produciendo incidentes extremadamente violentos, en particular atentados contra el derecho a la vida, a un nivel intolerable”<sup>265</sup>. Según información proporcionada al Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias por las autoridades mexicanas, de diciembre de 2006 a noviembre de 2012, se cometieron 102.696 homicidios

<sup>261</sup> Una investigación del semanario “Zeta” cuestiona dicha cifras e indicaría que podrían ser 57,400. Aristegui Noticias, Investigación del Diario “Zeta”, *Van más de 57 mil asesinatos en los que va del sexenio; gobierno oculta 9mil*; Expresión Libre, 32 meses: 57,410 asesinatos, 30 de agosto de 2015. Disponible en: <http://www.expresionlibre.org/main/escogidas-de-proceso/32-meses-57410-asesinatos>; Entravisión, *Durante sexenio de Peña Nieto 57 mil personas han sido asesinadas en México*, 31 de agosto de 2015. Disponible en: <http://noticias.entravision.com/washington-dc/2015/08/31/durante-sexenio-de-peña-nieto-57-mil-personas-han-sido-asesinadas-en-mexico/>; Proceso, 32 meses de Peña: 57 mil 410 asesinatos, 29 de agosto de 2015. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=414092>; Sin embargo, *Los muertos de Peña llegan a 57,899 en 20 meses; son 14 mil más que en el mismo periodo de Calderón*: Zeta, 25 de agosto de 2015. Disponible en: <http://www.sinembargo.mx/25-08-2014/1097265>; El Siglo de Durango, *Van 57,410 homicidios en el sexenio de Peña, 1 de septiembre de 2015*. Disponible en: <http://www.elsiglodedurango.com.mx/noticia/612419.van-57410-homicidios-en-el-sexenio-de-peña.html>

<sup>262</sup> Diario Aristegui Noticias, *Investigación del Diario “Zeta”, Van más de 57 mil asesinatos en los que va del sexenio; gobierno oculta 9mil*.

<sup>263</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en: [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015\\_07\\_4.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_07_4.pdf)

<sup>264</sup> Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Tasas por cada 100 mil habitantes, al 20 de octubre de 2015. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/tasas%20por%20cada%20100%20mil%20habitantes/Tasas092015.pdf>

<sup>265</sup> Naciones Unidas. *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Christof Heyns, Misión a México, A/HRC/26/36/Add.1, 28 de abril de 2014, párr.2

intencionales<sup>266</sup>. Asimismo, frente a los altos niveles de homicidios el Relator Especial se refirió a una impunidad “sistemática y endémica”. Cifras de la CNDH apuntan a que solo del 1% al 2% de los delitos, incluidos los homicidios, dan lugar a sentencias condenatorias.

197. En su reciente visita a México en el 2015, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas, en conferencia de prensa tras su visita señaló que “para un país que no se encuentra en medio de un conflicto, las cifras calculadas son, simplemente, impactantes: 151.233 personas asesinadas entre diciembre de 2006 y agosto de 2015, incluyendo miles de migrantes en tránsito”<sup>267</sup>.
198. Ciertas estadísticas recientes no son alentadoras. Según la más reciente información disponible, en 2015 entre 51 y 52 personas son asesinadas violentamente todos los días en promedio, lo que representaría un aumento del 6% en comparación con 2014<sup>268</sup>. En la capital del país se registraron 642 averiguaciones previas por homicidio doloso (relativas a 679 personas asesinadas) en los primeros nueve meses de 2015, lo que representa un aumento del 20% en comparación a los primeros nueve meses de 2014<sup>269</sup>. Como lo ha mencionado la Comisión en otras oportunidades, además del alto nivel de homicidios en México, y la falta de información estadística adecuada y completa sobre la incidencia de las ejecuciones extrajudiciales en el país, otra preocupación al respecto es que, independientemente de cambios en las tendencias a la alza o a la baja, una constante es que la gran mayoría de estos delitos permanecen en la impunidad.
199. En audiencia pública sobre denuncias de ejecuciones extrajudiciales en México realizada en octubre de 2015, organizaciones de la sociedad civil indicaron que la SEDENA informó que entre 2007 y 2012, en supuestos eventos de “agresiones en contra de personal militar”, fallecieron 158 elementos militares y 2.959 “presuntos agresores” civiles<sup>270</sup>. Indicaron que por cada elemento militar fallecido, murieron 18.7 civiles. Otras cifras oficiales recabadas por las organizaciones indicarían que en el periodo del 13 de enero de 2007 al 5 de abril 2014, en el curso de supuestos

<sup>266</sup> Naciones Unidas. *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Christof Heyns, Misión a México, A/HRC/26/36/Add.1, 28 de abril de 2014. Disponible en: [http://www.hchr.org.mx/images/doc\\_pub/G1413997.pdf](http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1413997.pdf)

<sup>267</sup> Declaración del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, Zeid Ra'ad Al Hussein, con motivo de visita a México, 7 de octubre de 2015.

<sup>268</sup> Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos, 1997-2015. Disponible en: [http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/\\_pdfs/cifras%20de%20homicidio%20doloso%20secuestro%20etc/HDSECEXTRV\\_092015.pdf](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/_pdfs/cifras%20de%20homicidio%20doloso%20secuestro%20etc/HDSECEXTRV_092015.pdf); Nota de prensa publicada en AnimalPolítico.com, “Por primera vez en cuatro años, repuntan los homicidios en México”, 22 de octubre de 2015. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2015/10/por-primeravez-en-cuatro-anos-repantan-los-homicidios-en-mexico/>

<sup>269</sup> Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos, 1997-2015. Disponible en: [http://secretariadoejecutivo.gob.mx/\\_docs/\\_pdfs/cifras%20de%20homicidio%20doloso%20secuestro%20etc/HDSECEXTRV\\_092015.pdf](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/_docs/_pdfs/cifras%20de%20homicidio%20doloso%20secuestro%20etc/HDSECEXTRV_092015.pdf); Nota de prensa publicada en AnimalPolítico.com, “Por primera vez en cuatro años, repuntan los homicidios en México”, 22 de octubre de 2015. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2015/10/por-primeravez-en-cuatro-anos-repantan-los-homicidios-en-mexico/>

<sup>270</sup> Audiencia Pública, Denuncias sobre ejecuciones extrajudiciales en México, 20 de octubre de 2015. Ver [www.sedena.gob.mx/derechos-humanos/agresiones-contra-personal-militar](http://www.sedena.gob.mx/derechos-humanos/agresiones-contra-personal-militar)

enfrentamientos, murieron 3.967 personas civiles. También reportaron que murieron 209 militares del 13 de enero de 2007 al 30 de octubre de 2014 (una proporción de 19 civiles o más fallecidos por cada elemento militar fallecido)<sup>271</sup>.

200. En el caso de la SEMAR, las organizaciones indicaron que ésta reportó un total de 140 enfrentamientos en los años 2012, 2013 y 2014. En dichos enfrentamientos se reportaron 296 civiles y 14 marinos muertos, además de 10 civiles y 60 marinos heridos. Según las cifras totales citadas por la SEMAR, murieron 21.1 civiles por cada marino fallecido. Las organizaciones indicaron también que mientras para los marinos era 4.3 veces más probable resultar herido que fallecer, para una persona civil era 29.6 veces más probable fallecer que sobrevivir herida. Según las organizaciones de la sociedad civil, al desglosar estos totales por enfrentamientos concretos, la SEMAR sólo dio cuenta de 109 supuestos enfrentamientos, resultando muertos 193 civiles y 3 elementos marinos, es decir, 64.3 civiles muertos por cada elemento marino fallecido. Asimismo, en los últimos tres meses de 2014, la SEMAR informó que murieron 25 civiles, sin existir dato alguno de marinos fallecidos o heridos, o de civiles heridos<sup>272</sup>.
201. No se dispone de cifras para el resto de 2014 y el 2015 respecto a cifras de la SEDENA. La Secretaría de la Defensa Nacional informó que “a partir del 6 de abril de 2014, ya no se le da continuidad a dicha estadística, en relación de no ser necesaria para esta dependencia del Ejecutivo federal, debido a que [...] el personal de esta Secretaría, después de repeler una agresión, se limita únicamente a preservar el lugar de los hechos y una vez que hacen presencia las autoridades competentes se desliga de los procesos de investigación correspondientes”<sup>273</sup>. Esto parecería ir en contra de lo que dispone el Manual del Uso de la Fuerza de Aplicación Común a la Tres Fuerzas Armadas, el cual señala que después de una agresión se procederá a “elaborar un informe detallado del evento donde se efectuó uso de la fuerza de conformidad con las disposiciones que sobre el particular emitan ambas secretarías”<sup>274</sup>. En el caso de la SEMAR, ésta indicó que elimina la información de sus archivos al término de 1-3 años<sup>275</sup>. Además de la posible falta de cumplimiento con la normativa mexicana, el hecho que las fuerzas armadas no rindan cuentas sobre sus actuaciones fatales es de extrema gravedad, una vez que podría facilitar el uso excesivo de la fuerza letal así como la impunidad en incidentes de violación a los derechos humanos.
202. En audiencia pública ante la CIDH sobre Denuncias de ejecuciones extrajudiciales en México, organizaciones de la sociedad civil señalaron que entre el 1 de

---

<sup>271</sup> Audiencia Pública, *Denuncias sobre ejecuciones extrajudiciales en México*, 20 de octubre de 2015. Anexo 1, “Datos índice de letalidad”, solicitud respondida por la Sedena, Folio 0000700003715, 5 de marzo de 2015.

<sup>272</sup> Audiencia Pública, *Denuncias sobre ejecuciones extrajudiciales en México*, 20 de octubre de 2015. Solicitud respondida por la Semar, Folio 0001300092314, 18 de diciembre de 2014; Solicitud respondida por la Semar, Folio 0001300006415, 24 de febrero de 2015.

<sup>273</sup> Catalina Pérez Correa, Carlos Silva Forné, Rodrigo Gutiérrez, *Índice de Letalidad, Menos enfrentamientos, más opacidad. 2015*. Revista NEXOS. El referido documento fue emitido por Secretaría de la Defensa Nacional Mayor, Nro. 4277, 7 de enero de 2015.

<sup>274</sup> Artículo 15, c, iii. Del Manual del Uso de la Fuerza y Aplicación Común a las Tres Fuerzas Armadas.

<sup>275</sup> Catalina Pérez Correa, Carlos Silva Forné, Rodrigo Gutiérrez, *Índice de Letalidad, Menos enfrentamientos, más opacidad. 2015*. Revista NEXOS.

diciembre de 2006 y el 31 de diciembre de 2014, elementos de la SEDENA y la SEMAR participaron en más de 3500 enfrentamientos armados<sup>276</sup>. Según datos proporcionados por estas dos instituciones, más de 4000 civiles fueron privados de la vida por las fuerzas armadas mexicanas en el mismo periodo. La CIDH observa que entre 2006 y abril de 2013, de las 52 recomendaciones emitidas por la CNDH en relación a vulneraciones al derecho a la vida, 39 estaban dirigidas a la SEDENA y la SEMAR. Es decir, 3 de cada 4 recomendaciones de la CNDH relativas al derecho a la vida estaban dirigidas a las fuerzas armadas<sup>277</sup>. Estas cifras realzan la preocupación expresada por la CIDH de que las fuerzas armadas participen en tareas de seguridad ciudadana, las cuales deberían ser de competencia de las fuerzas civiles de seguridad.

203. Sobre el particular, la CIDH expresa su preocupación por que en México no existan leyes federales que versen específicamente sobre el uso de la fuerza pública<sup>278</sup>. En 2014 se publicó un Manual del Uso de la Fuerza, de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas, el cual contiene algunas disposiciones que generan preocupación<sup>279</sup>. A pesar de que la actuación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana debe ser temporal y estrictamente excepcional, pareciera que el mencionado Manual regulariza la presencia de las fuerzas armadas en dichas tareas, lo cual es contrario a estándares interamericanos en la materia y causa preocupación a la Comisión<sup>280</sup>.
204. En Audiencia Pública ante la CIDH, el Estado informó que tiene la obligación de generar condiciones de seguridad para sus ciudadanos. Parte de esto implica atender el fenómeno delictivo que consiste en grupos sofisticados, bien organizados, con cuantiosos recursos con los que adquieren armamento especializado en casi cualquier lugar de la frontera, capaces de penetrar corporaciones policiacas, principalmente locales y que se encuentran involucrados, además del trasiego de drogas, en extorsión, secuestro, trata de personas, tráfico de órganos, invasión de tierras, etc. Por ello, la capacidad de estos grupos hace necesaria la presencia de las instituciones federales de manera temporal, en apoyo de los gobiernos legítimamente constituidos<sup>281</sup>.

---

<sup>276</sup> Información aportada en el marco de Audiencia Pública, *Denuncias sobre ejecuciones extrajudiciales en México*, 20 de octubre de 2015.

<sup>277</sup> Naciones Unidas. *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Christof Heyns, Misión a México, A/HRC/26/36/Add.1, 28 de abril de 2014, parr. 22.

<sup>278</sup> Información aportada por la Secretaría de Gobernación en el marco de la visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Datos Solicitados por la CIDH al Estado mexicano en materia de derechos humanos”, Anexo (Archivo de la Comisión).

<sup>279</sup> Manual del Uso de la Fuerza, de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2014. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5346857&fecha=30/05/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5346857&fecha=30/05/2014)

<sup>280</sup> El Manual contempla, por ejemplo, que los “integrantes de las fuerzas armadas podrán hacer uso de la fuerza, para: A. Cumplir un deber actuando en apoyo de las autoridades civiles. (...) C. Impedir la comisión inminente o real de delitos. D. Proteger de una agresión, bienes jurídicos tutelados.” Manual del Uso de la Fuerza, de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2014, artículo 9. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5346857&fecha=30/05/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5346857&fecha=30/05/2014)

<sup>281</sup> CIDH, Audiencia pública, *Denuncias sobre Ejecuciones extrajudiciales en México*, 20 de octubre de 2015.

205. Así, sostuvo que las fuerzas federales, conforme al marco legal que les rige y a la jurisprudencia de la SCJN, actúan en auxilio de las autoridades civiles, de conformidad con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y las leyes orgánicas de las instituciones mencionadas, respetando en todo momento los derechos humanos y los protocolos internacionales de uso legítimo de la fuerza<sup>282</sup>.
206. Conforme al Manual del Uso de la Fuerza, de aplicación común a la tres Fuerzas Armadas, elementos castrenses pueden utilizar la fuerza para prevenir la comisión inminente de un crimen para proteger de una agresión, entre otras circunstancias. En función de ello, la CIDH ha sido informada que las fuerzas armadas frecuentemente intentan alterar la escena del crimen para hacer aparecer que cualquier incidente con personas civiles aparezca como producto de una confrontación. Al respecto, es a través de la administración de justicia que se podría determinar si estas muertes fueron o no ejecuciones extrajudiciales o resultado de un uso excesivo y desproporcionado de la fuerza letal. Sin embargo, los altos índices de impunidad para todos los crímenes se repiten en relación con los operativos de las fuerzas policiales y militares, con lo cual es imposible en la actualidad contar con números y estadísticas confiables sobre la incidencia del grave problema de la privación ilegítima de la vida por parte de las fuerzas de seguridad del Estado.
207. Durante la visita el Estado presentó información sobre diversos lineamientos existentes en el país para regular el uso de la Fuerza<sup>283</sup>. A nivel de las entidades federativas, en 2008, el Distrito Federal adoptó una Ley que Regula el uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal<sup>284</sup>; en el 2013 el Estado de Hidalgo adoptó una Ley para Prevenir, Sancionar y Eliminar la Tortura y el Uso Excesivo de la Fuerza por Funcionarios Encargados de Aplicar y Hacer Cumplir la Ley; en el 2013 el Estado de Morelos adoptó la Ley para regular el Uso de la Fuerza por parte de los Elementos de las instituciones Policiales del Sistema de Seguridad Pública; en el 2011 el Estado de Oaxaca adoptó una Ley que Regula el Uso de la Fuerza por los Integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública y su Reglamento; en el 2015 el Estado de Puebla adoptó la Ley para Proteger los Derechos Humanos y que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza por parte de los Elementos de las Instituciones Policiales; en el 2015 el Estado de San Luis Potosí adoptó la Ley que Establece los Principios para el Uso de la Fuerza Pública para el

---

<sup>282</sup> CIDH, Audiencia pública, *Denuncias sobre Ejecuciones extrajudiciales en México*, 20 de octubre de 2015.

<sup>283</sup> Lineamientos Generales para la Regulación del Uso de la Fuerza Pública por las Instituciones Policiales de los órganos descentrados en la Secretaría de Seguridad Pública; Directrices que deberán observar los agentes de la policía federal ministerial para el uso legítimo de la fuerza; Directiva que regula el uso de la fuerza por parte del personal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones en apoyo a las autoridades civiles y en aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos que deberá que rigen la actuación de la Policía Federal; Acuerdo Secretarial 27 por el que se reforma y adiciona la Directiva mediante la cual se regula el uso legítimo de la fuerza por parte de personal naval, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones, en coadyuvancia al mantenimiento del Estado de derecho. Información aportada por el Estado mexicano en el marco de la visita in loco a México. El Estado asimismo hizo referencia al Manual del Uso de la Fuerza de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas, así como a la Recomendación General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos NO. 12/2006 sobre el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley.

<sup>284</sup> Disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-f9c89a9ff39e8126800e6180ee86e224.pdf>

Estado<sup>285</sup>. Sin embargo, no existe a nivel federal una Ley General para el Uso Legítimo de la Fuerza en particular en las detenciones y las manifestaciones<sup>286</sup>. El Estado en sus observaciones al proyecto del presente informe manifestó que la actuación de los integrantes en materia de uso de la fuerza deben sujetarse a lo previsto en los artículos 1, 21, párrafo noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 3, 15 y 19, fracción V de la Ley de la Policía Federal; 185; último párrafo del Reglamento de la Ley de la Policía Federal; Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura. Asimismo señaló que el 23 de abril de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo 04/2012 del entonces Secretario de Seguridad Pública, por el que se emiten los lineamientos generales para la regulación del uso de la fuerza por las Instituciones Policiales de los Órganos descentrados en la Secretaría de Seguridad Pública. Dicho Acuerdo tiene por objeto establecer las bases normativas generales para el uso de la fuerza pública por las instituciones policiales de los Órganos Administrativos Desconcentrados de la SEGOB<sup>287</sup>.

208. Asimismo indicó que al interior de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), el Comisionado General de la Policía Federal ha emitido diversas circulares dirigidas

<sup>285</sup> Información aportada por el Gobierno de México durante la visita in loco. El Gobierno mexicano asimismo aportó el Reglamento de la Ley de la Institución Policial Estatal Fuerza Civil del Estado de Nuevo León publicada en el 2015 y los siguientes Acuerdos: Aguascalientes – Directrices que deberán observar los agentes de la Policía Ministerial del Estado de Aguascalientes para el Uso Legítimo de la Fuerza (2014); Distrito Federal – Acuerdo 16/2013 por el que se expide el Protocolo de Actuación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal para el Control de Multitudes (2013); Acuerdo 17/2013 por el que se expide el Protocolo de Actuación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal para la Detención de Infractores y Probables Responsables (2013); Acuerdo 52/2013 por el que se expide el Protocolo de Actuación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal para la detención de adolescentes en conflicto con la Ley (2013); Oficio Circular OC/002/2014 por que se giran instrucciones al personal policial y ministerial respecto de las detenciones en las que haga uso de la fuerza (PGJE DF 2014); Guerrero – Acuerdo 002/2011 por el que se establecen los Lineamientos para Regular el uso de la Fuerza y Armamento oficial de la Policía Estatal de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Civil (2011). Asimismo aportó Reglamentos para el Uso de la Fuerza para los Cuerpos de Seguridad Pública para los Municipios de San Miguel de Allende, Jerecuarao y San Luis de la Paz, Guanajuato.

<sup>286</sup> El Estado ha hecho referencia al Convenio de Colaboración en el Marco del Respeto a los Derechos Humanos entre SEGOB, SEDENA, SEMAR, el entonces Ministerio de Seguridad Pública y la PGR, que obliga a las autoridades encargadas del uso de la fuerza, a promover, respetar y proteger y garantizarlos, en el ámbito de sus competencias de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. El Convenio comprende protocolos sobre el uso legítimo de la fuerza, la detención y puesta a disposición, y la cadena de custodia. Ver Naciones Unidas, Naciones Unidas. *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, Misión a México*, A/HRC/26/36/Add.1, 28 de abril de 2014, párr. 30.

<sup>287</sup> El Estado informó que el Acuerdo 04/12 establece que el uso de la fuerza pública se realizará estrictamente en la medida que lo requiera el ejercicio de las funciones de los integrantes de las instituciones policiales y se destinará a neutralizar y a controlar conductas que generen amagos de violencia y que tengan propensión a causar daños a la integridad de otras personas o a la de los elementos de los cuerpos policiales federales. Asimismo, prevé que el uso legítimo de la fuerza podrá emplearse también para restablecer el orden público causado por disturbios colectivos y por actos tumultuarios que generen violencia o daños a terceros, propiedades e integridad física de otras personas, así como en situaciones de alteración grave del orden y la paz públicos. Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015. Ver también CIDH, Audiencia pública, *Denuncias sobre ejecuciones extrajudiciales en México*, 20 de octubre de 2015.

a los Jefes de las Divisiones<sup>288</sup>, sobre las “instrucciones para los integrantes de Policía Federal”, para que en el ejercicio de sus funciones ajusten su actuación a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a las garantías individuales y los derechos humanos reconocidos en la Constitución; y para que en el desarrollo de las acciones que lleven a cabo en materia de prevención y combate al delito, en los casos de detención de personas, éstas sean puestas inmediatamente a disposición del Agente del Ministerio Público que corresponda, absteniéndose de infligirles tratos crueles, inhumanos y/o degradantes, así como que no utilicen las instalaciones de esta Institución como centros de detención. Según el Estado todo ello en acatamiento al “ACUERDO 05/2012, por el que se emiten los lineamientos generales para poner a disposición de las autoridades competentes a personas u objetos”, publicado el 23 de abril de 2012. También se cuenta con la “Cartilla de Derechos que asisten a las personas en su detención”, que establece todo los derechos de las personas detenidas<sup>289</sup>.

209. También informó que actualmente la Policía Federal está realizando funciones de policía procesal, con motivo de la implementación del Sistema Penal Acusatorio, para lo cual se cuenta con el “Protocolo de Seguridad de Salas, aprobado en la 38<sup>a</sup> Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública”. Asimismo, la Policía Federal por conducto de la División de Fuerzas Federales, quien es la encargada de mantener y restablecer el orden y la paz públicos, ha emitido lo siguiente: “Lineamientos generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos cargos o comisiones”, “Procedimientos Sistemáticos de Operación (Implementación de Operativos de Reacción y alerta inmediata) y “Operaciones de Restauración del orden público”. El Estado indicó que aunado a lo anterior, la Policía Federal se sujetó a los “Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley”, aprobado en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, Cuba, el 07 de septiembre de 1990; así como al Conjunto de Principios para la Protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión. De igual manera, las autoridades encargadas de la seguridad pública en México se encuentran obligadas a cumplir con las disposiciones contenidas en tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte<sup>290</sup>.
210. La CIDH saluda que en febrero de 2013, la SEGOB suscribió un Convenio de Colaboración con el CICR para que brinde asesoría técnica en el diseño de una ley en materia de uso legítimo de la fuerza pública y para la elaboración de estudios, protocolos, y asesorías técnicas relacionadas con la búsqueda y localización de personas desaparecidas, así como con el apoyo psicosocial y asistencia de sus familiares. A la fecha de elaboración del presente informe, la CIDH no tiene

<sup>288</sup> PF/OCG/0014/2013; PF/OCG/0015/2013; y PF/OCG/0016/2013. Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

<sup>289</sup> Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

<sup>290</sup> Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

conocimiento sobre la existencia de un proyecto de ley en materia de uso legítimo de la fuerza.

211. En relación a sentencias por ejecución extrajudicial, la CIDH fue informada de una sentencia condenatoria por una ejecución extrajudicial, aunque aún no se encontraría firme, tipificada como “violencia contra las personas causando homicidio simple intencional”, en Nuevo León<sup>291</sup>. La CIDH nota con agrado que la Comisión de la Verdad del Estado de Oaxaca consiguió la primera consignación por ejecución extrajudicial en México en septiembre de 2015<sup>292</sup>. La CIDH dará seguimiento a este proceso, el cual radica en el fuero común, pero podría ser atraído por la federación.

## 2. Tortura

212. La prevalencia de la práctica de la tortura también es alarmante en México. El Estado mexicano informó que la PGR contaba, al mes de abril de 2015, con 2.420 investigaciones en trámite sobre tortura, y que existen sólo 15 sentencias condenatorias por este delito a nivel federal<sup>293</sup>. La PGR reportó, según solicitudes

<sup>291</sup> Audiencia Pública, *Denuncias sobre ejecuciones extrajudiciales en México*, 20 de octubre de 2015. “Caso de Anáhuac. Rocío Elías Garza y Juan Carlos Peña” en Anexo 3, “EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES. Casos recientes o emblemáticos de ejecuciones extrajudiciales documentados por CADHAC.” Las organizaciones indicaron que en el mismo caso, el juez decidió absolver a otros dos militares, uno por el delito de simulación de la existencia de pruebas y otro por el delito de infracción de deberes comunes a todos los que están obligados a servir en el Ejército.

<sup>292</sup> Comisión de la Verdad de Oaxaca, Comunicado de Prensa- Consignación de Ejecución Extrajudicial de Arcadio Hernández Santiago, 8 de septiembre de 2015. La consignación se realizó ante el Juzgado Mixto de Primera Instancia de Ocotlán de Morelos, en el estado de Oaxaca.

<sup>293</sup> El Estado mexicano informó sobre las siguientes 15 sentencias condenatorias sobre tortura a nivel federal: (1) Expediente Número 92/2003, Juzgado Cuarto de Distrito en el estado de Chiapas, con fecha 19 de abril de 2014; (2) Expediente Número 90/2004, Juzgado Séptimo de Distrito en el estado de Oaxaca, con fecha de 1 de febrero de 2006; (3) Expediente Número 90/2004, Juzgado Séptimo de Distrito en el estado de Oaxaca, con fecha de 19 de enero de 2007; (4) Expediente Número 22/2006, Juzgado Cuarto de Distrito en el estado de San Luis Potosí, con fecha de 16 de agosto de 2011; (5) Expediente Número 35/1999, Juzgado Segundo de Distrito en el estado de Morelos, con fecha de 26 de octubre de 2006; (6) Expediente Número 35/1999, Juzgado Segundo de Distrito en el estado de Morelos, con fecha de 2 de marzo de 2007; (7) Expediente Número 35/1999, Juzgado Segundo de Distrito en el estado de Morelos, con fecha de 20 de abril de 2007; (8) Expediente Número 35/1999, Juzgado Segundo de Distrito en el estado de Morelos, con fecha de 15 de noviembre de 2012; (9) Expediente Número 35/1999, Juzgado Segundo de Distrito en el estado de Morelos, con fecha de 21 de mayo de 2013; (10) Expediente Número 175/2012, Juzgado Séptimo de Distrito en el estado de Chihuahua, con fecha de 16 de julio de 2014; (11) Expediente Número 34/2013, Juzgado Cuarto de Distrito en el estado de Chihuahua, con fecha de 13 de marzo de 2014; (12) Expediente Número 7/2013, Juzgado Noveno de Distrito en el estado de Sonora, con fecha de 22 de mayo de 2014; (13) Expediente Número 27/2013, Juzgado Cuarto de Distrito en el estado de Michoacán, con fecha de 11 de febrero de 2015; (14) Expediente Número 27/2014, Juzgado Cuarto de Distrito en el estado de Michoacán, con fecha de 11 de febrero de 2015; y (15) Expediente Número 27/2014, Juzgado Cuarto de Distrito en el estado de Michoacán, con fecha de 11 de febrero de 2015. Las últimas tres sentencias en la lista aportada por el estado tienen el mismo número de expediente, el mismo juzgado, y la misma ficha, por lo cual la CIDH considera que éstas parecieran tratarse de tres personas sentenciadas en un mismo caso. Información aportada por el Estado mexicano en el contexto de la visita in loco realizada a México entre el 28 de septiembre y el 2 de octubre de 2015, “Visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en México: Información del Estado mexicano”, México, D.F. a 25 de septiembre de 2015, Sección 1.3, pág. 15. Según reportes de prensa, en los últimos 10 años sólo existirían cinco sentencias condenatorias por tortura a nivel federal, y ocho a

de información, un incremento de más del doble en el número de denuncias por tortura entre 2013 y 2014: de 1.165 a 2.403<sup>294</sup>. Ante este número de denuncias en 2014, la PGR reportó haber realizado 185 Dictámenes Especializados médico/psicológicos como parte de la investigación de posible tortura<sup>295</sup>. Por su parte, la CNDH reportó haber recibido, entre 2006 y 2015, más de 10.200 quejas por detención arbitraria, y más de 9.200 por tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes. Ya en su visita al país en 2014, el Relator de Naciones Unidas sobre la tortura concluyó, luego de visitar una serie de centros penitenciarios y recabar información a nivel nacional, que la tortura y los malos tratos son generalizados en el país.<sup>296</sup> Por su parte, el Subcomité para la Prevención de la Tortura determinó que durante las primeras horas de detención, las personas privadas de libertad “corren un alto riesgo de sufrir torturas y tratos crueles, inhumanos y degradantes<sup>297</sup>”. La Comisión pudo constatar estas conclusiones durante su visita *in loco*, durante la visita de la Relatoría de Personas Privadas de Libertad en septiembre de 2015, y mediante la información recabada en el proceso de preparación del presente Informe. Y además, se recibió información que indica que los registros oficiales sobre tortura y malos tratos en todo el país reflejan un sub-registro y son inexactos, contradictorios e incompletos, lo que impide tener una panorámica certera sobre la verdadera magnitud del problema<sup>298</sup>.

nivel de los estados. Artículo de prensa publicado en *ElEconomista.com*, *En estados, sólo ocho condenas por tortura en 10 años*, publicado el 4 de septiembre de 2015, citando a cifras oficiales obtenidas por el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/-sociedad/2015/09/04/estados-solo-ocho-condenas-tortura-10-anos>

<sup>294</sup> Información recogida por la organización Amnistía Internacional mediante solicitud de información, e incluida en el informe “Promesas en el papel, impunidad diaria: La epidemia de tortura en México continua”, octubre de 2015, pág. 5. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/documents/amr41/2676/2015/es/>. Por su parte, la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos (CONATRIB) entregó información a la CIDH que indica que, entre 2011 y 2015, se llevaron a cabo 9 juicios y se emitieron 14 sentencias por el delito de tortura en los estados donde está tipificado el delito. La CIDH no cuenta con información suficiente para determinar por qué existirían más sentencias emitidas que juicios realizados, entendiendo un juicio como un proceso penal concluido. Visita *in loco* de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, encuentro con la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, Anexo de Compendio Estadístico de los Tribunales Superiores de Justicia.

<sup>295</sup> Información recogida por la organización Amnistía Internacional mediante solicitud de información, e incluida en el informe “Promesas en el papel, impunidad diaria: La epidemia de tortura en México continua”, octubre de 2015, pág. 13. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/documents/amr41/2676/2015/es/> El número de Dictámenes Especializados realizados es de suma importancia ya que, según este mismo informe, un agente del ministerio público indicó que si no se cuenta con un Dictamen Especializado positivo, no se puede seguir adelante y presentar cargos de tortura. *Ibid*, pág. 15; Proceso, *Feminicidios alcanzan niveles alarmantes; Redim exige alerta de género para Edomex*. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=3-64>; El Economista, Niñas, principales víctimas de la violencia en México, 10 de diciembre de 2014. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2014/12/10/ninas-principales-victimas-violencia-mexico>

<sup>296</sup> Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura, Juan E. Méndez, Misión a México*, A/HRC/28/68/Add.3, 29 de diciembre de 2014, párrs. 25 y 76.

<sup>297</sup> Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruellos, Inhumanos o Degradantes, Doc. CAT/OP/MEX/1, 31 de mayo de 2010, párr. 144.

<sup>298</sup> Amnistía Internacional, “Promesas en el papel, impunidad diaria: La epidemia de tortura en México continua”, octubre de 2015. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/documents/amr41/2676/2015/es/>

213. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado indicó que “el alto número de investigaciones abiertas por la probable comisión del delito de tortura, atiende a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido criterios sobre la obligación de las autoridades ministeriales de investigar, de oficio, cualquier posible acto de tortura, aun cuando esto no haya sido denunciado por la probable víctima. Lo anterior se fundamenta en el principio de exhaustividad de la investigación establecido en el artículo 94 del Código Federal de Procedimientos Penales. En ese sentido, por el hecho de tener un alto número de investigaciones ministeriales abiertas y un bajo número de sentencias condenatorias, no debe inferirse que existe un problema de impunidad”<sup>299</sup>.
214. La Comisión coincide con otros organismos internacionales al señalar que en México, la tortura se presenta frecuentemente entre el momento de una detención y antes de que la persona detenida sea puesta a disposición de un juez<sup>300</sup>. Las modalidades de tortura van desde los golpes tanto con puños, patadas con botas, macanas y culatas de armas en diversas partes del cuerpo; insultos, amenazas, y humillaciones; descargas eléctricas generalmente en los genitales; el presenciar o escuchar la tortura de otras personas; asfixia húmeda y seca; hasta la desnudez forzada, y la tortura sexual<sup>301</sup>. Además, la falta de investigación de oficio de las denuncias de tortura es una de las causas que propician su repetición. El Estado mexicano debe adoptar un Registro Nacional Único de personas detenidas, que detalle la autoridad y el personal responsable de una detención, así como la cadena de mando a cargo de la custodia de la persona detenida, para así posibilitar una investigación integral y con la debida diligencia en casos de denuncias de tortura.

### 3. Situaciones específicas de preocupación

215. Reviste particular atención los hechos acontecidos entre el 2014 y 2015, en donde se han denunciado graves violaciones de derechos humanos perpetradas tanto por la policía federal, fuerzas armadas y la marina. A continuación se realiza un breve resumen de algunas de éstas.

<sup>299</sup> Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

<sup>300</sup> Un estudio del Centro de Derechos Humanos de la Facultad Libre de Derecho de Monterrey analizó las recomendaciones emitidas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León en el 2013. De las 149 recomendaciones emitidas, 110 corresponden a alguna violación a la integridad personal. De estas 110, 43 responden sobre casos de tortura. Informe presentado a la CIDH durante la visita in loco.

<sup>301</sup> Para mayor información sobre métodos de tortura, ver: Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez, Misión a México, A/HRC/28/68/Add.3, 29 de diciembre de 2014, párr. 26; Amnistía Internacional, *Fuera de control. Tortura y otros malos tratos en México*, 2014; Human Rights Watch, *Ni Seguridad, Ni Derechos Ejecuciones, desapariciones y tortura en la “guerra contra el narcotráfico” de México*, 2011, p. 33; Centro de Derechos Humanos de la Facultad Libre de Derecho de Monterrey, *Informe sobre la Situación de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes en Nuevo León*, México, 2014.

## a. Tlatlaya, Estado de México

216. El 30 de junio de 2014, 22 personas supuestamente vinculadas al narcotráfico resultaron muertas en una bodega de la comunidad “Cuadrilla Nueva”, en el municipio de Tlatlaya, al sur del Estado de México, tras un enfrentamiento con integrantes del ejército mexicano. Algunas de estas personas habrían sido detenidas y posteriormente ejecutadas extrajudicialmente por los soldados. A este respecto, y a pesar de lo que se conoció posteriormente acerca de estos hechos, la Secretaría de la Defensa Nacional, señaló inicialmente que los miembros del ejército se vieron obligados a abrir fuego porque fueron atacados.
217. Los principales testigos del operativo y los hechos ocurridos incluyen a un soldado que había resultado herido y tres mujeres rescatadas quienes inicialmente se consideraron víctimas de secuestro y posteriormente fueron liberadas. El 1 de octubre de 2014, se habría iniciado acusación por homicidio a tres de los ocho militares investigados por estos hechos. El 10 de octubre de 2014 la Comisión Interamericana otorgó medidas cautelares para proteger la vida e integridad de la Sra. Clara Gómez González y su núcleo familiar<sup>302</sup>. El 21 de octubre de 2014 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) emitió la Recomendación 51/2014, en la que determinó la existencia de elementos para creer que efectivos militares privaron arbitrariamente de la vida a 15 personas que se encontraban ya rendidas en Tlatlaya, luego de un enfrentamiento que duró de 5 a 10 minutos. Asimismo, las mujeres sobrevivientes habrían sido víctimas de tortura, malos tratos e intimidación de carácter sexual para auto-inculparse como integrantes de la organización delictiva y para que no hablaran de lo que vieron<sup>303</sup>.
218. El Estado informó que el 29 de octubre de 2014 se consignó la averiguación previa PGR/SEIDO/UEITA/174/2014, mediante la cual se ejerció acción penal contra 7 miembros del ejército mexicano como probables responsables de la comisión del ilícito de ejercicio indebido de servicio público; contra dos miembros del ejército mexicano por su probable responsabilidad en la comisión de los delitos de abuso de autoridad, homicidio calificado y alteración ilícita del lugar y vestigios del hecho delictivo, y contra un miembro del ejército mexicano por su probable responsabilidad en la comisión del delito de encubrimiento en la hipótesis de no procurar impedir la consumación de un delito, radicándose el asunto ante el Juzgado Cuarto de Distrito de Procesos Penales Federales en el Estado de México, con residencia en Toluca, bajo el número de causa penal 81/2014. El Estado informó que el 30 de octubre de 2014 se libró orden de aprehensión y la misma fue

<sup>302</sup> CIDH, Resolución No. 30/2014, Medida Cautelar No. 423-14 del 10 de octubre de 2014, Asunto Clara Gómez González y otros, México.

<sup>303</sup> El 6 de noviembre de 2014, la SEDENA informó públicamente que aceptó la recomendación de la CNDH a pesar de que “no comparte algunos de los señalamientos contenidos en dicha recomendación, ha tomado la determinación de aceptarla por el especial interés de coadyuvar a esclarecer los hechos y en el caso de que algún militar haya incurrido en conductas contrarias a la ley, a las virtudes militares y a nuestra vocación de servicio, sea sancionado conforme a derecho”.

ejecutada el 31 de octubre de 2014 en contra de 7 de los presuntos implicados mencionados<sup>304</sup>.

219. Según información aportada por el Estado, el 6 de agosto de 2014 se ejerció acción penal contra dos mujeres por su probable responsabilidad en la comisión del delito de acopio de armas y posesión de cartuchos. Asimismo, se inició el triplicado PGR/SEIDO/UEITA/136/2014 para continuar con las líneas de investigación respecto de otros integrantes del grupo criminal autodenominado “La Familia Michoacana”, que fueron mencionados en la declaración ministerial de las dos mujeres consignadas<sup>305</sup>.
220. En junio 2015, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez emitió un informe en el que reveló que las órdenes que tenían los elementos militares, según el documento operativo oficial, eran de “operar en la noche en forma masiva y en el día reducir la actividad a fin de abatir delincuentes en horas de oscuridad”. Dicho informe asimismo constata que hasta el momento la PGR había ejercitado acción penal en contra de siete militares por el homicidio de ocho víctimas en lugar de las 22 personas identificadas o incluso las 15 confirmadas por la CNDH<sup>306</sup>.
221. En audiencia pública ante la CIDH realizada en octubre de 2015, los solicitantes indicaron que 4 de los militares procesados en la jurisdicción civil fueron liberados por violaciones al debido proceso<sup>307</sup>. En esa misma audiencia, el Estado señaló la citada orden de “abatir delincuentes” debe ser considerada en el contexto integral del documento, el cual, señaló el Estado, contiene otros llamamientos a respetar los derechos humanos<sup>308</sup>. Específicamente sostuvo que ““abatir la delincuencia” es reducir los índices delictivos y no ejecutar personas”<sup>309</sup>. La Comisión considera que, a pesar de los presuntos enunciados para que los elementos militares respeten los derechos humanos, los hechos ocurridos en Tlatlaya reflejan que el

---

<sup>304</sup> Información aportada por el Estado mexicano en el contexto de la visita in loco realizada a México entre el 28 de septiembre y el 2 de octubre de 2015, “Visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en México: Información del Estado mexicano”, México, D.F. a 25 de septiembre de 2015; Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

<sup>305</sup> Información aportada por el Estado mexicano en el contexto de la visita in loco realizada a México entre el 28 de septiembre y el 2 de octubre de 2015, “Visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en México: Información del Estado mexicano”, México, D.F. a 25 de septiembre de 2015; Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

<sup>306</sup> Esto ha sido corroborado públicamente. Véase, por ejemplo, el Informe final de actividades del Grupo de Trabajo plural de la Cámara de Diputados para coadyuvar con las autoridades competentes en la investigación de los hechos ocurridos en el municipio de Tlatlaya, Estado de México, el 30 de junio de 2014, donde se afirma: “La PGR aseveró que sólo 8 de las personas fallecidas pudieron haber sido privadas de la vida arbitrariamente”. El informe puede consultarse en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/-Anteriores/62/2015/abr/20150421-I/ComunicacionOficial-3.html>

<sup>307</sup> CIDH, Audiencia pública, *Denuncias sobre ejecuciones extrajudiciales en México*, 20 de octubre de 2015. Ver también, Nota de Prensa, Juez Federal libera a 4 militares por caso Tlatlaya, 5 de octubre de 2015. Disponible en: [http://www.milenio.com/policia/liberacion\\_militares\\_tlatlaya-militares\\_vinculados\\_tlatlaya-caso\\_tlatlaya\\_0\\_604139816.html](http://www.milenio.com/policia/liberacion_militares_tlatlaya-militares_vinculados_tlatlaya-caso_tlatlaya_0_604139816.html)

<sup>308</sup> CIDH, Audiencia pública, *Denuncias sobre ejecuciones extrajudiciales en México*, 20 de octubre de 2015.

<sup>309</sup> CIDH, Audiencia pública, *Denuncias sobre ejecuciones extrajudiciales en México*, 20 de octubre de 2015.

llamado a “abatir delincuentes en horas de oscuridad” tuvo consecuencias concretas.

222. Asimismo, la CIDH lamenta profundamente el pronunciamiento del Secretario de la Defensa Nacional realizado a un medio de comunicación nacional en octubre de 2015 en el sentido de que en Tlatlaya no hubo violaciones a los derechos humanos, aun cuando el proceso penal todavía están en curso. En entrevista a un medio social, el Secretario de la Defensa Nacional declaró lo siguiente:

“[...]Los soldados están en la cárcel por delitos de orden militar y delitos de orden civil, no hay todavía ninguna decisión de la autoridad que es un juez que diga que somos culpables o no lo somos, y yo sugeriría, le pediría que primero se lleve a cabo el juicio y que se defina si hay una responsabilidad. Y si la hay, bueno pues que se proceda como corresponda a derecho. Nosotros seguiremos apoyando a nuestra gente. Yo creo en lo que ellos han dicho y esperaremos a que sea el juez correspondiente, el que dé la decisión final [...]”<sup>310</sup>.

223. La Comisión recuerda al Estado mexicano que es de la más alta importancia que los órganos judiciales realicen sus investigaciones y concluyan los procesos penales de manera independiente y sin injerencias externas de ningún tipo, máxime cuando se trata de hechos que podrían constituir graves violaciones a derechos humanos. La CIDH hace un llamado a las autoridades mexicanas a abstenerse de realizar pronunciamientos que prejuzguen el resultado de una investigación.

## b. Apatzingán, Michoacán

224. Un reportaje publicado el 19 de abril de 2015<sup>311</sup> narra los hechos de violencia que ocurrieron en dos momentos el 6 de enero de 2015 en Apatzingán, en el estado de Michoacán, entre civiles e integrantes de la Policía Federal. La investigación periodística que reconstruye los hechos con base a 39 testimonios grabados, fotografías y videos, apunta a la presunta ejecución extrajudicial por parte de agentes federales de al menos 16 personas civiles desarmadas, en su mayoría menores de 20 años, quienes se encontraban realizando un plantón frente a la presidencia municipal de Apatzingán por haber sido presuntamente despedidos por el ex comisionado federal de la Seguridad en Michoacán, Alfredo Castillo Cervantes, sin indemnización ni remuneración.

<sup>310</sup> Televisa, *Cienfuegos: Ejército redujo 40\$ las quejas de derechos humanos*, 7 de octubre de 2015. Disponible en: <http://noticieros.televisa.com/mexico/1510/cienfuegos-ejercito-redujo-40-ciento-quejas-derechos-humanos/>. Ver también video de la entrevista en youtube. Disponible en: <https://www.youtube.com/-watch?v=w6GjDkgDekg>; Nota de prensa publicada en Vanguardia.com.mx, “En Tlatlaya, militares dispararon en defensa propia: Cienfuegos”, publicada el 8 de octubre de 2015. Disponible en: <http://www.-vanguardia.com.mx/articulo/en-tlatlaya-militares-dispararon-en-defensa-propia-cienfuegos>

<sup>311</sup> Ver: *Policías federales, autores de masacre en Apatzingán*, publicado en El Economista 19 abril 2015. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2015/04/19/policias-federales-autores-masacre-apatzingan-proceso>. El reportaje también salió en medios como El Seminario, Aristegui Noticias, Proceso and Univisión.

225. En el marco de las atribuciones establecidas en el artículo 41 de la Convención Americana, la CIDH solicitó información al Estado sobre los hechos ocurridos. El Estado indicó que los protestantes utilizaron armas de fuego<sup>312</sup>. Específicamente el Estado indicó que la razón por la que la Policía Federal se habría presentado en la madrugada del 6 de enero, fue porque habrían recibido una llamada anónima que denunciaba a un grupo armado realizando una protesta. En ese sentido, el Gobierno mexicano aseguró que al llegar la Policía Federal al lugar de los hechos fue sorprendido con fuego armado y que dos de sus miembros habrían resultado heridos<sup>313</sup>.
226. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado indicó que por los hechos ocurridos en la madrugada del 6 de enero de 2015, la PGR inició la averiguación previa AP/PGR/MICH/M-III/008/2015 a la cual se integró la averiguación iniciada por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán. Durante los hechos se detuvo a 44 personas. Se ejerció acción penal en contra de 6 por la probable comisión de los delitos de homicidio en grado de tentativa, lesiones y portación de arma de fuego exclusivo del Ejército. El Estado informó que 5 de los inculpados enfrentan proceso en libertad provisional y solo una persona enfrenta proceso en reclusión. Respecto de los otros 37 detenidos, el Juez Quinto de Distrito decretó su libertad<sup>314</sup>.
227. El Estado asimismo indicó que se habrían realizado las respectivas pruebas de uso de armas de fuego a los fallecidos y lesionados y arrojaron resultados positivos. Asimismo presentó un listado de 34 armas de fuego y cartuchos incautados en esa madrugada. De la información recibida se observa que la resolución emitida por el Juez Quinto de Distrito determinó que no se encontraban probados elementos

<sup>312</sup> Comunicación del Estado de México, Nota OEA01742, Solicitud de Información con base en el artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Denuncias sobre presunta masacre en Apatzingán, 21 de mayo de 2015.

<sup>313</sup> El Estado indicó que la presencia del personal de la Policía Federal en el Municipio de Apatzingán obedece al Acuerdo para el Apoyo Federal de la Seguridad en el estado de Michoacán, firmado el 13 de enero de 2014, y forma parte del Plan Michoacán, a cargo de la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral de Michoacán, creada por decreto presidencial el 15 de enero de 2014 y que tiene como objeto la implementación de las acciones necesarias para fortalecer la seguridad y el desarrollo integral de dicho estado, así como para fomentar la cohesión social y la convivencia armónica entre sus habitantes. Como resultado de ello, las fuerzas federales realizan acciones en este sentido en 27 municipios del estado. Derivado de dichas acciones, el Estado señaló resultados en beneficio de la comunidad tales como: la comunicación directa entre ciudadanos y autoridades para tratar asuntos en materia de seguridad, la recuperación de espacios públicos, el desarrollo de programas sociales para atender demandas ciudadanas, el desarrollo de una estrategia para promover la confianza entre sociedad y autoridades, la desactivación de la acción de grupos criminales en la zona, disminución de delitos de alto impacto, el paso de grupos civiles armados a través de un programa de reclutamiento, a una nueva fuerza rural. Según el Estado, se conformó el grupo G250, el cual se había integrado por civiles que tenían como objeto participar en las tareas de seguridad en el Municipio. Cuando las autoridades federales desarticularon los objetivos delincuenciales, se inició la disolución de este grupo, por lo que se inició el proceso del desarme. El Estado indicó que esta decisión generó posiciones encontradas por integrantes del grupo. Algunas personas se sujetaron al proceso de desarme y otras se opusieron. Comunicación del Estado de México, Nota OEA01742, Solicitud de Información con base en el artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Denuncias sobre presunta masacre en Apatzingán, 21 de mayo de 2015.

<sup>314</sup> Comunicación del Estado de México, Nota OEA01742, Solicitud de Información con base en el artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Denuncias sobre presunta masacre en Apatzingán, 21 de mayo de 2015

claves sobre quién portaba las armas aseguradas durante la detención y que la cantidad de personas no coincidía con la cantidad de armas aseguradas<sup>315</sup>.

228. En cuanto a los hechos ocurridos en la mañana del 6 de enero de 2015, el Estado informó de varias diligencias realizadas, entre la aplicación de la prueba química de rodizonato de sodio, toma de declaraciones, inspecciones ministeriales, práctica de diversos dictámenes periciales. Nueve personas fallecidas y tres personas lesionadas dieron positiva a la presencia de plomo. El Estado asimismo señaló que se practicó la prueba de rodizonato de sodio a 43 elementos de la Policía Federal, de los cuales 12 resultaron positivo. Consecuentemente, la Unidad de Asuntos Internos de la Policía Federal, investiga los hechos sucedidos el 6 de enero de 2015<sup>316</sup>.
229. Para varias organizaciones de la sociedad civil, los sucesos de Apatzingán representan otro caso del uso de la fuerza letal indebida, además de un encubrimiento por parte de las autoridades para conocer la verdad de los hechos, con lo cual siguen denunciando insuficiencias en la investigación. A la fecha de aprobación de este Informe, los hechos ocurridos en Apatzingán seguían siendo investigados.

### c. Tanhuato, Michoacán

230. El 22 de mayo 2015 tras un enfrentamiento entre las fuerzas federales y un supuesto grupo criminal fallecieron 43 personas (42 civiles y un policía federal) en el Rancho del Sol, en los límites entre los municipios de Tanhuato y Ecuandureo, Michoacán<sup>317</sup>. Según la versión estatal, se trató de un enfrentamiento. Sin embargo, según información en los medios de comunicación, hay controversia respecto a los hechos. Por ejemplo fotografías y testimonios de personas del lugar indicarían actos de posible tortura, ejecuciones extrajudiciales, manipulación de la escena del crimen y siembra de armas. Se habría constatado que más del 70% de las víctimas habrían sido encontradas con un tiro de gracia en la nuca; también, una de las víctimas no habría muerto por un impacto de bala, sino que habría sido matada a golpes<sup>318</sup>. Asimismo, los cuerpos habrían sido movidos y las armas con las que habrían sido encontrados tendrían cargadores que no eran del mismo modelo, por lo que no hubieran podido ser accionadas en combate<sup>319</sup>. Por otro lado, según

<sup>315</sup> Comunicación del Estado de México, Nota OEA01742, Solicitud de Información con base en el artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Denuncias sobre presunta masacre en Apatzingán, 21 de mayo de 2015.

<sup>316</sup> Comunicación del Estado de México, Nota OEA01742, Solicitud de Información con base en el artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Denuncias sobre presunta masacre en Apatzingán, 21 de mayo de 2015.

<sup>317</sup> *42 presuntos criminales y un policía mueren en enfrentamiento en Tanhuato*. CNN, mayo 2015. Más información en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2015/05/22/se-registra-enfrentamiento-en-tanhuato-michoacan>

<sup>318</sup> Proceso, *Matanza en Ecuandureo: los torturaron, los mutilaron....* Más información en: <http://www.proceso.com.mx/?p=405841>

<sup>319</sup> Proceso, *Peritajes de la PGR confirman ejecución extrajudicial en Ecuandureo*. Más información en: <http://www.proceso.com.mx/?p=412265>

información en los medios de prensa, once de los hombres asesinados tenían en común dos cosas: provenían de un barrio pobre llamado Infonavit 5 en Ocotlán, Jalisco y sus cuerpos presentaban signos de tortura<sup>320</sup>. Según información en medios de prensa, los familiares de una de las personas fallecidas, presunto miembro del Cartel Jalisco Nueva Generación, indicaron que tras analizar las fotografías de los cuerpos vieron quemaduras visibles y extremidades rotas. Del mismo modo, vecinos aseguraron que los cuerpos de sus hijos regresaron castrados, con marcas en los dedos, en algunos casos les faltaba dientes y un ojo<sup>321</sup>. La PGR ha atraído la investigación<sup>322</sup>.

231. En los tres casos mencionados, la primera versión de las autoridades – sin que hubiese una investigación de por medio – fue que las muertes de civiles eran resultados de enfrentamientos. Sin embargo, los testimonios y los indicios apuntan a la presunta participación de autoridades federales y miembros de las fuerzas armadas en hechos que constituirían casos de ejecución extrajudicial, alteración de la escena del crimen a fin de presentar la situación como si se tratara de un enfrentamiento, e irregularidades en las investigaciones.
232. Este tipo de situación fue documentado por la organización Human Rights Watch (HRW) en el 2011. De una muestra de 24 ejecuciones extrajudiciales documentadas, HRW determinó que en la mayoría de los casos había pruebas contundentes que indicarían que miembros de las fuerzas de seguridad —en particular, el Ejército— habrían alterado la escena del crimen tras el delito con el fin de manipular o destruir pruebas. Según la organización:

[...] En vez de cuestionar los informes oficiales de las fuerzas de seguridad sobre los enfrentamientos —muchos de los cuales presentan abundantes contradicciones y no coinciden con las versiones de los testigos—, los agentes del Ministerio Público aceptan tales informes como una descripción veraz de los hechos...La ausencia de datos confiables resulta especialmente grave si se tienen en cuenta las evidencias, expuestas más adelante, de que los abusos investigados no serían casos aislados sino tan sólo algunos ejemplos de una práctica más generalizada<sup>323</sup>.

233. La CIDH recuerda al Estado mexicano que los estándares del sistema interamericano han establecido que al fin de observar las medidas de actuación en casos que resulte imperioso el uso de la fuerza, ésta debe realizarse en armonía con los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad. En todos

<sup>320</sup> Animal Político, *11 de los 43 muertos en Tanhuato presentaban signos de tortura, dicen familiares al Washington Post*. 30 de mayo de 2015. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2015/05/11-de-los-43-muertos-en-tanhuato-presentaban-signos-de-tortura-dicen-familiares-al-washington-post/>; Washington Post, *Residents in a Mexican neighborhood miss the cartel that protected them*, 30 May 2015. Disponible en: [https://www.washingtonpost.com/world/the-americas/residents-in-a-mexican-neighborhood-miss-the-cartel-that-protected-them/2015/05/29/049537de-032f-11e5-93f4-f24d4af7f97d\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/the-americas/residents-in-a-mexican-neighborhood-miss-the-cartel-that-protected-them/2015/05/29/049537de-032f-11e5-93f4-f24d4af7f97d_story.html)

<sup>321</sup> Animal Político, *11 de los 43 muertos en Tanhuato presentaban signos de tortura, dicen familiares al Washington Post*. 30 de mayo de 2015. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2015/05/11-de-los-43-muertos-en-tanhuato-presentaban-signos-de-tortura-dicen-familiares-al-washington-post/>

<sup>322</sup> Averiguación Previa PGR/SEIDO/UEIDCS/255/2015.

<sup>323</sup> Human Rights Watch, *Ni Seguridad, Ni Derechos: Ejecuciones, desapariciones y tortura en la “guerra contra el narcotráfico” de México*, noviembre de 2011, p. 174-75.

los casos donde civiles resulten heridos o muertos por parte de fuerzas policiales o militares, y en cumplimiento de las obligaciones internacionales, el Estado mexicano debe realizar de manera urgente investigaciones diligentes e imparciales con el fin de establecer los hechos y determinar las responsabilidades penales que correspondan. En aras de la transparencia hace un llamado para que el Estado retome las estadísticas sobre el número de civiles muertos por cada civil herido.

234. La CIDH insta al Estado mexicano a que establezca las medidas necesarias para garantizar que todas las autoridades policiales y las fuerzas del orden en general estén sujetas a sistemas eficaces de rendición de cuentas que incluyan esquemas internos y externos de supervisión.

## 4. Afectación a grupos particulares

### a. Mujeres

235. La Comisión ha recibido información que indica que las mujeres en México, como en otros países, continúan siendo víctimas de ciertos delitos en mayor proporción que los hombres. De acuerdo a información del INEGI, se registra un porcentaje más alto de mujeres víctimas frente a hombres víctimas en los delitos de violación simple (82%), trata de personas (81%), abuso sexual (79%), violencia familiar (79%), violación equiparada (71%), otros delitos contra la familia (56%), y otros delitos contra la libertad y seguridad sexual (83%)<sup>324</sup>. Asimismo, se ha recibido información que indica que incidentes de violencia basada en género se siguen reportando en un gran número de regiones del país. La situación de violencia y ataques contra la vida e integridad personal en contra de las mujeres son unas de las razones por las que la sociedad civil ha solicitado la declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) en diferentes ocasiones<sup>325</sup>. Asimismo, la CIDH nota con preocupación las denuncias de violencia sexual, principalmente en contra de mujeres detenidas, así como los reportes de agresiones, actos de hostigamientos y homicidios en contra de mujeres defensoras de derechos humanos y periodistas<sup>326</sup>.

<sup>324</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Seguridad Pública y Justicia, Víctimas, inculpados y sentenciados registrados, Víctimas registradas en averiguaciones previas iniciadas y carpetas de investigación abiertas, por tipo de delito según sexo 2012 (Porcentaje)

<sup>325</sup> Amnistía Internacional, *Organismos de la sociedad civil exigen al Estado frenar la violencia feminicida*, 29 de abril de 2015.

<sup>326</sup> Red Nacional de Defensoras de Derechos Humanos en México, *Agresiones contra defensoras de derechos humanos y mujeres periodistas en México*, Información para el Comité de Derechos Humanos de la ONU sobre la situación de las defensoras de derechos humanos y mujeres periodistas en México – 111º Período de Sesiones (7-25 de julio 2014), 25 de abril de 2014; Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Centro de Derechos Humanos de la Montaña “Tlachinollan” y Asociadas por lo Justo, *Rompiendo el Silencio: La obliqación de erradicar la tortura sexual a mujeres en México*, 24 de noviembre de 2014.

236. Para dar respuesta a la violencia de género en el país, el Estado mexicano, ante el impulso de organizaciones de la sociedad civil y recomendaciones de organismos internacionales, ha generado una serie de leyes, reglamentos, instituciones y mecanismos<sup>327</sup>. Uno de estos mecanismos es la “alerta de violencia de género”, prevista en el artículo 22 de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, que se define como “el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad”, y tiene como objetivo fundamental garantizar la seguridad de las mujeres, el cese de la violencia en su contra, así como eliminar las desigualdades producidas por una legislación que agravia los derechos humanos<sup>328</sup>. Para ello, se debe i) establecer un grupo interinstitucional y multidisciplinario con perspectiva de género que dé el seguimiento respectivo; ii) implementar las acciones preventivas, de seguridad y justicia, para enfrentar y abatir la violencia feminicida; iii) elaborar reportes especiales sobre la zona y el comportamiento de los indicadores de la violencia contra las mujeres; iv) asignar los recursos presupuestales necesarios para hacer frente a la contingencia de alerta de violencia de género contra las mujeres, y v) hacer del conocimiento público el motivo de la alerta de violencia de género contra las mujeres, y la zona territorial que abarcan las medidas a implementar<sup>329</sup>.
237. La declaratoria de AVGM corresponde al gobierno federal a través de la Secretaría de Gobernación y se notifica al Poder Ejecutivo de la entidad federativa de que se trate<sup>330</sup>.

---

<sup>327</sup> En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado indicó que la Ley General de Acceso a las Mujeres a una vida Libre de Violencia fue publicada en febrero de 2007 con el objeto es establecer los lineamientos jurídicos y administrativos a través de los cuales el Estado se coordina, en sus tres niveles de gobierno, en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. El Estado informó que esta Ley fue reformada el 15 de enero de 2013, con las siguientes modificaciones: (i) en apartado de Violencia Feminicida, se incluyó la referencia específica a las sanciones que establece el artículo 325 del Código Penal Federal;<sup>327</sup> (ii) se redujo el término para expedir órdenes de protección de 24 a 8 horas, y se estableció la inmediata implementación y ejecución de las órdenes de protección de emergencia; y (iii) incorporación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social como integrante del Sistema Nacional. El Estado asimismo informó que las 32 entidades que integran la República Mexicana cuentan con una Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Asimismo, 29 de esos estados ya cuentan con el reglamento respectivo. Están en proceso de emitirlo los estados de Campeche, Michoacán y Tamaulipas. De acuerdo con lo establecido en las correspondientes Leyes de Acceso de las Mujeres, cada entidad federativa tiene la obligación de instalar un Sistema local para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia de Género contra las Mujeres. A la fecha, las 32 entidades federativas ya cuentan con su propio Sistema Estatal. Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

<sup>328</sup> La legislación establece que para el cumplimiento del objetivo de la declaración de una alerta de género se deberá: i) establecer un grupo interinstitucional y multidisciplinario con perspectiva de género que dé el seguimiento respectivo; ii) implementar acciones preventivas, de seguridad y justicia, para enfrentar y abatir la violencia feminicida; iii) elaborar reportes especiales sobre la zona y el comportamiento de los indicadores de la violencia contra las mujeres; iv) asignar los recursos presupuestales necesarios para hacer frente a la contingencia de alerta de violencia de género contra las mujeres, y v) hacer del conocimiento público el motivo de la alerta de violencia de género contra las mujeres, así como la zona territorial que abarcan las medidas a implementar. Artículo 23 de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

<sup>329</sup> Artículo 23 de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

<sup>330</sup> Artículo 25 de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

238. De acuerdo a la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, una declaratoria de AVGM se debe emitir cuando se reúnen los siguientes factores: i) los delitos del orden común contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres, perturben la paz social en un territorio determinado y la sociedad así lo reclame; ii) exista un agravio comparado que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres; y iii) los organismos de derechos humanos a nivel nacional o de las entidades federativas, los organismos de la sociedad civil o los organismos internacionales, así lo soliciten<sup>331</sup>. El Estado, en sus observaciones al proyecto del presente informe indicó que se han realizado importantes mejoras al procedimiento de la AVGM, mecanismo de escrutinio administrativo mediante el cual se identifican contextos de violencia extrema contra las mujeres en territorios determinados y, consecuentemente, se determinan las acciones gubernamentales de emergencia (prevención, seguridad y justicia) que deben ser emprendidas para enfrentar la problemática<sup>332</sup>.
239. Es importante destacar que fue hasta 2015 que se emitieron las únicas dos AVGM existentes hasta la fecha en el país. El 31 de julio de 2015 se declaró para once municipios del Estado de México (Chalco, Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec de Morelos, Ixtapaluca, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla de Baz, Toluca, Tultitlán y Valle de Chalco Solidaridad). Al decretarse la alerta de género, se debe i) establecer un grupo interinstitucional y multidisciplinario con perspectiva de género. La Comisión toma nota de las dificultades enfrentadas para la emisión de la primera AVGM en México, y celebra que se haya procedido a su adopción<sup>333</sup>. Asimismo, el 10 de agosto de 2015 se declaró la AVGM para ocho municipios del Estado de Morelos (Cuautla, Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec, Puente de Ixtla, Temixco, Xochitepec y Yautepec)<sup>334</sup>. Según la información allegada a la CIDH, se habría reportado una negativa a hacer uso de las AVGM, a pesar de que organizaciones de la sociedad

---

<sup>331</sup> Artículo 24 de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

<sup>332</sup> Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

<sup>333</sup> De acuerdo a la información recibida por la CIDH, en diciembre de 2010, organizaciones de la sociedad civil presentaron una solicitud de Declaratoria de Alerta de Género para el estado de México que fue denegada. Ante la negativa del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia de declararla, interpusieron una demanda de amparo, en la que el juez de distrito determinó que debía dejarse sin efectos la resolución de no declarar la AVGM y emitirse una nueva. A pesar de ello, no fue hasta el 28 de abril de 2014 que se admitió la procedencia de la solicitud y se dio inicio a la etapa de investigación, y hasta el 31 de julio de 2015 que la Secretaría de Gobernación emitió una declaratoria de AVGM en once municipios del estado de México. CimacNoticias, Juez admite amparo para que se decrete ya AVG en Edomex, 20 de febrero de 2015; Comisión Mexicana para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Gobierno Federal se niega a proteger a las mujeres de violencia feminicida en el Estado de México, 19 de febrero de 2015. La AVGM establece que el gobierno del Estado de México debe adoptar las acciones que sean necesarias para ejecutar las medidas de seguridad, prevención y justicia requeridas para garantizar a las mujeres y niñas el derecho a vivir una vida libre de violencia, por ejemplo, diseñar y ejecutar una estrategia para recuperar espacios públicos y prevenir la violencia, integrar y actualizar el Banco de Datos del Estado de México sobre Casos de Violencia contra las Mujeres, entre otras. Secretaría de Gobernación, Declaratoria de Procedencia respecto a la Solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el Estado de México, 31 de julio de 2015.

<sup>334</sup> Artículo de prensa publicado del 10 de agosto de 2015 en CNN México, Gobernación emite alerta de violencia de género en 8 municipios de Morelos.

civil solicitaran la activación del Mecanismo de Alerta de Género en once ocasiones<sup>335</sup>.

240. El Estado informó que de las 9 solicitudes de alerta que se tramitan bajo este nuevo reglamento: una fue declarada procedente a los 15 meses de la solicitud (Morelos); otra fue declarada improcedente debido a la respuesta del gobierno estatal para atender las recomendaciones y propuestas realizadas por el grupo de trabajo (Guanajuato); y las 7 solicitudes restantes están en proceso dentro de los plazos establecidos<sup>336</sup>.
241. La CIDH y la Corte IDH han destacado que los Estados deben adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia en casos de violencia contra las mujeres. Específicamente, la Corte ha señalado que los Estados deben contar con un marco jurídico adecuado de protección y una aplicación efectiva del mismo, así como con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar eficazmente ante las denuncias<sup>337</sup>. Una estrategia de prevención integral implica la prevención de los factores de riesgo y el fortalecimiento de las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia contra la mujer<sup>338</sup>. Debe destacar también que en los casos de violencia contra la mujer, el Estado mexicano tiene, además de las obligaciones generales contenidas en la Convención Americana, una obligación reforzada a partir de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Convención de Belém Do Pará”)<sup>339</sup>.

## i. Asesinatos

242. Según el INEGI, entre 2013 y 2014 siete mujeres fueron asesinadas diariamente en México<sup>340</sup>. En el 2012 la tasa de homicidios de mujeres fue de 4.6 muertes por cada 100.000<sup>341</sup>. Asimismo, entre 2011 y 2013, las entidades que presentaron las tasas más altas en homicidios de mujeres fueron Guerrero, Chihuahua, Tamaulipas, Coahuila, Durango, Colima, Nuevo León, Morelos, Zacatecas, Sinaloa, Baja

---

<sup>335</sup> Amnistía Internacional, *Organismos de la sociedad civil exigen al Estado frenar la violencia feminicida*, 29 de abril de 2015.

<sup>336</sup> Entre las mejoras en el funcionamiento de la solicitud de AVGM, el Estado afirmó que puede ser presentada por organismos de derechos humanos internacionales, nacionales o de las entidades federativas, así como por organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas. Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

<sup>337</sup> Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 258.

<sup>338</sup> Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 258.

<sup>339</sup> Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 258.

<sup>340</sup> INEGI, Estadísticas a propósito del día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer, 23 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2015/violencia0.pdf>

<sup>341</sup> Estudio preparado por Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género para la Cámara de Diputados.

California y el estado de México<sup>342</sup>. Según el INEGI, la tendencia de homicidios de mujeres muestra un patrón diferente a los hombres. En los hombres hay una tendencia que muestra una disminución paulatina entre 2000-2004, y a partir de 2008 ésta cambia, alcanzando su nivel máximo en 2011. En el caso de homicidios de mujeres hay una tendencia que muestra “pocas variaciones, manteniéndose en un rango constante de entre dos y tres homicidios por cada 100.000 mujeres y con un importante aumento entre 2008 y 2012.” Asimismo, el INEGI apunta a otra diferencia, la tasa de defunciones por homicidio de hombres desciende a partir de 2011 mientras que en el caso de las mujeres el descenso inicia en el 2013<sup>343</sup>.

243. De acuerdo con el Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio (OCNF), 1.235 mujeres fueron víctimas de asesinato por ser mujer de enero de 2010 a junio de 2011, registrándose el mayor número en Estado de México (320), Tamaulipas (169) y Sinaloa (168)<sup>344</sup>. El estudio indica que el 41% (500 casos) de las víctimas tendrían entre 11 y 30 años de edad, el 35% (440 casos) entre 31 a 50 años de edad, y el 13% (163 casos) más de 50 años de edad<sup>345</sup>. El OCNF documentó que entre enero de 2012 y diciembre de 2013 fueron asesinadas 3.892 mujeres en México, y solamente el 15.75% (613) fueron investigados como casos de violencia basada en el género o “feminicidios”<sup>346</sup>. La mayoría de estos casos queda en la impunidad. La CIDH no cuenta con cifras más recientes sobre los homicidios de mujeres basados en el género en el país.
244. Asimismo, cuando se trata de asesinatos seriales o grupales de mujeres, en ocasiones se realizan investigaciones de manera aislada y sin considerar la posible conexión entre las víctimas o los hechos. Según información al alcance de la Comisión, alrededor del 90% de las mujeres víctimas de violencia en el estado de Chihuahua son menores de 18 años<sup>347</sup>. Las falencias afectan sobre todo a víctimas en situación de pobreza, lo que dificulta aún más que sus familiares tengan acceso a la justicia, fomentando la impunidad por estos delitos.
245. En México, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia contempla el término “violencia feminicida”, definido 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

---

<sup>342</sup> INEGI, Estadísticas a propósito del día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer, 23 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2015/violencia0.pdf>

<sup>343</sup> INEGI, Estadísticas a propósito del día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer, 23 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2015/violencia0.pdf>

<sup>344</sup> Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio, *Una Mirada al feminicidio en México. Enero de 2010 a junio de 2011*, pág. 15.

<sup>345</sup> Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio, *Una Mirada al feminicidio en México. Enero de 2010 a junio de 2011*, pág. 16.

<sup>346</sup> Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio, *Implementación del tipo penal de feminicidio en México: Causas y consecuencias 2012 y 2013*, noviembre de 2014, pág. 53.

<sup>347</sup> Información recibida en reunión con organizaciones de la sociedad civil en Monterrey, Nuevo León, el 29 de septiembre de 2015.

conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres.”<sup>348</sup>.

246. La CIDH reitera que los Estados deben adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia en casos de violencia contra las mujeres, implementando medidas de prevención y, actuando para la investigación, procesamiento y sanción de los responsables<sup>349</sup>. Asimismo, debe destacarse que la Comisión y la Corte IDH han considerado que el deber de investigar efectivamente tiene alcances adicionales cuando se trata de una mujer que sufre una muerte, maltrato o afectación a su libertad personal en el marco de violencia contra las mujeres<sup>350</sup>.

## ii. Tortura

247. La CIDH toma nota de información preocupante relacionada con la utilización de la tortura sexual y tortura de género por parte agentes del Estado. En noviembre de 2014, diferentes organizaciones de la sociedad civil mexicana publicaron un informe denunciando la existencia de una práctica de violencia física y psicológica, específicamente de tortura sexual, en contra de mujeres que son atacadas y/o detenidas por agentes de la policía, militares o marinos, usualmente en el marco de las políticas de seguridad estatales<sup>351</sup>. Ejemplo de ellos son los casos de Inés Fernández Ortega, Valentina Rosendo Cantú en los que la Comisión y la Corte Interamericana se pronunciaron<sup>352</sup>. Asimismo es el caso de las hermanas Ana, Beatriz y Celia González Pérez, en el que la CIDH se pronunció<sup>353</sup>. El 20 de marzo de 2015, en el marco del 154º Período Ordinario de Sesiones, se celebró la audiencia sobre Denuncias de tortura sexual y tortura de género contra mujeres en México, en la que se detalló esta situación.<sup>354</sup> Asimismo, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan Méndez, destacó en su informe sobre su misión en 2014 a

---

<sup>348</sup> Artículo 21 de la Ley.

<sup>349</sup> Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 258.

<sup>350</sup> Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 293.

<sup>351</sup> Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Centro de Derechos Humanos de la Montaña “Tlachinollan” y Asociadas por lo Justo, *Rompiendo el Silencio: La obligación de erradicar la tortura sexual a mujeres en México*, 24 de noviembre de 2014.

<sup>352</sup> Corte IDH. *Caso Inés Fernández Ortega Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 30 de agosto de 2010. Serie C, No. 215. Corte IDH. *Caso Valentina Rosendo Cantú Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 31 de agosto de 2010. Serie C, No. 216. Informe No. 53/01, Caso 11.565, *Ana, Beatriz y Celia González Pérez* (México), 4 de abril de 2001.

<sup>353</sup> Informe No. 53/01, Caso 11.565, *Ana, Beatriz y Celia González Pérez* (México), 4 de abril de 2001.

<sup>354</sup> CIDH, Audiencia pública, *Denuncias de tortura sexual contra mujeres en México*, 154º período ordinario de sesiones, 20 de marzo de 2015.

México, que le preocupaba el uso de la violencia sexual como forma de tortura, principalmente respecto a mujeres detenidas<sup>355</sup>.

248. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado hizo referencia a la creación del Mecanismo de Seguimiento de Casos de Tortura Sexual cometida en contra de mujeres, el cual es producto del acuerdo entre el Estado mexicano y las organizaciones peticionarias de la audiencia temática de violencia sexual, en el marco del 154º periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El Estado informó que a partir de ello, el 9 de septiembre de 2015, se instaló formalmente el Mecanismo, cuyo objetivo es la revisión de los casos de mujeres denunciantes de tortura sexual contemplados en la campaña “Rompiendo el silencio: Todas juntas contra la tortura sexual”, prioritariamente aquellos casos de mujeres que se encuentran en reclusión. Además de contar con la participación de las organizaciones de la sociedad civil, el Mecanismo se integra por la SEGOB, PGR, CEAV, CNDH y la Cancillería. Los principales objetivos de este Mecanismo son<sup>356</sup>:
- a. Revisión de casos prioritarios de mujeres denunciantes de tortura sexual que forman parte de la campaña;
  - b. Emitir un dictamen conjunto con recomendaciones sobre los casos revisados, el cual contendrá recomendaciones a las autoridades competentes, con el objetivo de que éstas actúen en estricto apego a la protección y respeto los derechos humanos de las mujeres.
  - c. Monitorear y dar seguimiento de casos de mujeres denunciantes de tortura sexual, con especial énfasis en los casos de mujeres en reclusión, con el fin de salvaguardar su integridad física y psicológica.
  - d. Conformar políticas públicas dirigidas a la prevención y combate de la tortura sexual.
249. Al respecto, la CIDH apoya la creación de dicho mecanismo y dará seguimiento a su funcionamiento.
250. La CIDH aprovecha para reiterar lo señalado por la Corte IDH en *Penal Castro Castro vs. Perú*, “la violación sexual de una detenida por un agente del Estado es un acto especialmente grave y reprobable, tomando en cuenta la vulnerabilidad de la víctima y el abuso de poder que despliega el agente”<sup>357</sup>. Es importante indicar que la violación sexual es considerada una experiencia sumamente traumática que

---

<sup>355</sup> Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez. Adición. Misión a México, A/HRC/28/68/Add.3, 29 de diciembre de 2014, párr. 28.

<sup>356</sup> Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

<sup>357</sup> Corte IDH. *Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006, Serie C No. 160, párr. 311.

puede acarrear severas consecuencias, causando un gran daño físico y psicológico que es difícilmente superable por el paso del tiempo<sup>358</sup>.

251. Debe destacarse que la Corte IDH ha indicado que “el Estado es responsable, en su condición de garante de los derechos consagrados en la Convención, de la observancia del derecho a la integridad personal de todo individuo que se halla bajo su custodia”<sup>359</sup>. Asimismo, el Estado puede ser considerado responsable por las torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes que sufre una persona que ha estado bajo la custodia de agentes estatales, cuando las autoridades no han realizado una investigación seria de los hechos y posteriormente, el procesamiento de quienes aparezcan como responsables de ellos<sup>360</sup>.

## b. Pueblos y comunidades indígenas

252. Las graves violaciones a los derechos humanos en contra de los pueblos y comunidades indígenas en México se dan en dos áreas principales: violencia en el contexto de megaproyectos en tierras y territorios ancestrales autorizados sin el debido proceso de consulta y consentimiento previo, libre e informado; o en el marco de reivindicación de sus tierras, y faltas al debido proceso penal. En varias ocasiones se han denunciado el otorgamiento de concesiones por parte del Estado a empresas privadas en violación del derecho a la consulta previa. Como consecuencia de la lucha por sus tierras, también se ha recibido información sobre la criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos de los pueblos indígenas.

### i. Asesinatos, ejecuciones, hostigamiento y amenazas

253. A diciembre de 2013, se estimaba que en México había 2.600 concesiones mineras en el país, muchas de las cuales estarían en territorios ancestrales de los pueblos indígenas sin su consentimiento<sup>361</sup>. En Audiencia Pública ante la CIDH, los

<sup>358</sup> Corte IDH. *Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006, Serie C No. 160, párr. 311.

<sup>359</sup> Corte IDH. *Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006, Serie C No. 160, párr. 273.

<sup>360</sup> Corte IDH. *Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006, Serie C No. 160, párr. 273.

<sup>361</sup> CNN Expansión, *Ley Energética, amenazada por tierras*. 24 de enero de 2014. <http://www.cnn-expansion.com/negocios/2014/01/23/energetica-traera-conflictos-por-tierra>. En sus observaciones al Proyecto del presente informe, el Estado indicó que la Secretaría de Energía inició un proceso de armonización normativa, cuya conclusión legislativa culminó en agosto de 2014 con la promulgación de las Leyes de Hidrocarburos y de la Industria Eléctrica. En dichas leyes informó que se incluyeron capítulos titulados “Impacto Social”, en los que se estableció la obligación de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos de todas las personas en el desarrollo de proyectos del sector energético, con especial énfasis en pueblos y comunidades indígenas. En los reglamentos de dichas leyes se establece que la consulta previa se llevará a cabo con procedimientos apropiados a través de las instituciones representativas de cada pueblo y comunidad indígena, observando los principios de buena fe, libertad, acomodo y razonabilidad, entre otros. El Estado asimismo manifestó que la Secretaría de Energía ha llevado

solicitantes manifestaron que el 35% del territorio nacional ha sido concesionado a través de más de 29.000 concesiones – mineras, hidroeléctricas y de energía eólica. 17% de estas concesiones se encuentran dentro de algunos de los territorios indígenas. Según los solicitantes, algunas concesiones son muy significativas porque abarcan a casi la totalidad los territorios de pueblos pequeños<sup>362</sup>. El Estado indicó que en cumplimiento con el marco jurídico nacional e internacional y a los compromisos asumidos en materia de pueblos indígenas, en febrero de 2013 se aprobó el Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, que contiene los estándares internacionales sobre la materia y detalla los elementos metodológicos para desarrollar un proceso de consulta<sup>363</sup>. Asimismo indicó que el poder judicial federal habría emitido sentencias que constituyen un referente para la protección de los derechos humanos a la consulta previa y a la participación de los pueblos indígenas.

254. La violencia en el contexto de megaproyectos ha resultado en asesinatos, ejecuciones, hostigamiento y amenazas en contra de personas indígenas en muchos estados del país. La CIDH tuvo conocimiento de detenciones de líderes indígenas en Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Quintana Roo, Sonora, Chihuahua y Puebla, entre otros, en relación con sus actividades en oposición a distintos megaproyectos<sup>364</sup>. Cuando se trata de violencia en territorios o comunidades indígenas donde se ubican grandes proyectos, el común denominador es el otorgamiento de permisos o concesiones sin la consulta y el consentimiento previo, libre e informado, lo que suele desencadenar conflictos sociales y a la postre generar violencia, e incluso cobrar vidas<sup>365</sup>.
255. También se ha recibido información sobre violencia a manos de agentes del Estado mexicano en la comunidad indígena de Ostula, Michoacán, en julio de 2015, en el cual un menor de edad resultó muerto por herida de bala presuntamente del ejército, y otras personas resultaron heridas<sup>366</sup>. El líder comunitario y presunto integrante de un grupo de autodefensas de Ostula fue detenido luego de los hechos

---

a cabo los siguientes procedimientos de consulta: Procedimiento de consulta al Pueblo Rarámuri sobre la construcción y operación del Gasoducto El Encino – Topolobampo, Procedimiento de Consulta a las comunidades zapotecas de El Espinal y de Juchitán de Zaragoza, en el Estado de Oaxaca y Procedimiento de consulta a la Tribu Yaqui sobre el proyecto Gasoducto Sonora. En su respuesta, el Estado no informó sobre los resultados de las mismas. Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

<sup>362</sup> CIDH, Audiencia pública, *Impacto de mega proyectos de desarrollo*, 30 de octubre de 2014.

<sup>363</sup> CIDH, Audiencia pública, *Impacto de mega proyectos de desarrollo*, 30 de octubre de 2014.

<sup>364</sup> Front-line Defenders. Carta conjunta: México, Detención del defensor de derechos humanos y del ambiente Marco Antonio Suástequi Muñoz, 25 de junio de 2014. Revista Proceso, “López Obrador exige la liberación de 16 comuneros en Holbox”, 18 de agosto de 2014.

<sup>365</sup> Información recibida durante la visita *in loco* en reuniones con organizaciones de la sociedad civil en la Ciudad de México, 28 de septiembre de 2014. “Obstáculos para el acceso a la justicia ante violación de los derechos humanos en México”, Informe presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el marco de su Visita *in loco*, realizada a México del 28 de septiembre al 2 de octubre de 2015, pág. 32.

<sup>366</sup> Solicitud de audiencia temática sobre ejecuciones judiciales en México 2014-2015 para el 156 período ordinario de sesiones, recibida por la CIDH el 28 de julio de 2015.

violentos. A la fecha de aprobación de este Informe, las autoridades seguían investigando el caso sin haber esclarecido lo sucedido.

256. Cuando personas indígenas se ven involucrados en un proceso judicial como víctimas, acusados, o testigos, la discriminación arraigada interfiere con el respeto a las garantías judiciales que aseguren el pleno respeto a sus derechos procesales, como por ejemplo, la falta de intérpretes y/o de capacitación intercultural de las y los operadores de justicia. Después de su visita a México, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias constató que es común que en México se tiendan trampas a personas inocentes para incriminarlas aun siendo inocentes, y esto afecta de manera diferenciada a personas indígenas y personas en situación de pobreza<sup>367</sup>.
257. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado indicó que el 5 de marzo de 2014 se incorporó un procedimiento especial para pueblos y comunidades indígenas en el Título X del Código Nacional de Procedimientos Penales. Asimismo, tanto el Protocolo Homologado para la Investigación del Delito de Tortura” y el “Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada”, incluyen procedimientos específicos para personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas. También en el 2003 se creó la Unidad Especializada para la Atención de Asuntos Indígenas, adscrita a la actual Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de la PGR así como un padrón nacional de intérpretes y traductores en lenguas indígenas administrado por el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas<sup>368</sup>.
258. Sobre esta misma línea, la CIDH ha recibido información reciente sobre el presunto uso indebido del derecho penal contra defensores indígenas, ambientalistas y líderes campesinos.<sup>369</sup> Los factores de discriminación y exclusión también contribuyen a que las personas indígenas sean más propensas a ser víctimas de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes cuando son detenidas.
259. En estados con alta población indígena y rural, como Guerrero, la falta de asistencia legal es grave, debido a la falta de defensores públicos bilingües. Asimismo hay una carencia de servicios de traducción e infraestructura adecuados. Además de la falta de médicos forenses en dichas zonas, estos no estarían sensibilizados a la situación cultural y social también de la población<sup>370</sup>. Esto

---

<sup>367</sup> Naciones Unidas. *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, Misión a México*, A/HRC/26/36/Add.1, 28 de abril de 2014, párr. 51.

<sup>368</sup> Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

<sup>369</sup> CIDH, Audiencia pública, *Denuncias sobre destrucción de la herencia biocultural de México por la construcción de megaproyectos en México*, 153º período ordinario de sesiones, 30 de octubre de 2014.

<sup>370</sup> Naciones Unidas, Seguimiento a las recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias en su informe relativo a su visita a México del 18 al 31 de marzo de 2011 (A/HRC/19/58/Add.2, párrafos 80-113), Adéndum, pág. 88. *Open Society Justice Initiative, Justicia Fallida en el Estado de Guerrero, 2015*, pág. 30. Disponible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/reports/broken-justice-mexicos-guerrero-state/es>

representa obstáculos adicionales para el acceso a la justicia para los pueblos y comunidades indígenas.

260. En este sentido, la CIDH recuerda que los Estados tienen la obligación de investigar todos los delitos con debida diligencia, y cuando de personas indígenas se trata, dicha obligación llama a incorporar una perspectiva cultural apropiada<sup>371</sup>. En la práctica, esto significa que las autoridades deben tomar en cuenta el contexto que da lugar a la violencia, realizar diligencias con la(s) víctima(s) y sus familiares de manera sensible a la situación social y cultural en que se encuentran, tomar en cuenta posibles situaciones de discriminación por su condición de ser miembros de pueblos indígenas, considerar el aspecto colectivo (y no únicamente individual) de los efectos del delito o delitos cometidos, y asegurar que el acceso a la justicia para la(s) víctima(s) y sus familiares sea eficaz y oportuno, y que considere el apoyo de intérpretes, traductores, y otras herramientas que aseguren la participación plena de todas las partes, según las necesidades del caso<sup>372</sup>.

## c. Personas LGBTI

### i. Asesinatos y ataques

261. La Relatoría sobre los derechos de las personas LGBTI de la CIDH recibió información que indica que en un período de 15 meses (entre enero de 2013 y marzo de 2014)<sup>373</sup>, hubo un total de 42 homicidios y 2 ataques a la integridad personal en México (ambos ataques con arma blanca) contra personas trans (o percibidas como tales); 4 ataques a la integridad personal contra mujeres lesbianas (o percibidas como tales), dentro de los que se incluyen 3 ataques a golpes y 1 amenaza de muerte; y 37 homicidios de hombres gay (o percibidos como tales) y dos ataques a la integridad personal, donde se incluye un caso de mutilación donde a la víctima le arrancaron los ojos y otro caso relacionado son violencia sexual y ataque a golpes de parte de agentes de la Policía.
262. Entre los años 1995 y 2014 se han registrado 1.218 homicidios motivados por el prejuicio contra personas por su orientación sexual y/o identidad de género, real o percibida, en México, según el informe de la Comisión Ciudadana contra los Crímenes de Odio por Homofobia (CCCOH) de la organización de la sociedad civil Letra S, Sida, Cultura y Vida Cotidiana A.C. El informe indica que la mayor cantidad de este tipo de homicidios se ha registrado en hombres (976), seguido por integrantes de la comunidad trans con 226 casos reportados, y mujeres (16). Asimismo, se indica que más del 80% de los registros muestran que las víctimas

<sup>371</sup> CIDH, *Mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas en Columbia Británica, Canadá*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 30/14, 21 de diciembre de 2014, párrs. 179-185.

<sup>372</sup> CIDH, *Mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas en Columbia Británica, Canadá*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 30/14, 21 de diciembre de 2014, párrs. 153-178.

<sup>373</sup> CIDH, el [Registro de violencia contra las personas LGBT en América sobre Ataques contra la vida y la integridad](#), 17 de Noviembre de 2014. El registro fue elaborado con base en información obtenida en los medios de comunicación y aportada por organizaciones de la sociedad civil.

recibieron varios tipos de agresión antes de ser asesinadas.<sup>374</sup> La Comisión reconoce que ha habido avances en el Distrito Federal en términos de discriminación contra personas LGBT, pero como lo señaló una representante de sociedad civil, “el Distrito Federal no es México”, en referencia a los estereotipos y prejuicios que persisten arraigados en muchas partes del interior del país.<sup>375</sup>

263. Actualmente, según una organización de personas trans que tiene su sede en Europa, México ocuparía el segundo lugar a nivel mundial, sólo por debajo de Brasil, en cuanto al mayor número de asesinatos por prejuicio respecto de la identidad o expresión de género de las personas<sup>376</sup>. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado indicó que “a nivel federal la PGR ha aclarado que carece de estadísticas específicas desagregadas que se refieran a la población LGBTTTI dado que el grueso de los incidentes de violencia en contra de este sector de la población se encuadran en tipos penales con competencia del fuero local.”<sup>377</sup> El Estado asimismo indicó que en las líneas de acción previstas en el Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018, relativas al combate a la homofobia, se incluye impulsar la creación de un registro nacional de delitos motivados por orientación sexual, identidad de género u origen étnico-nacional<sup>378</sup>.
264. El Estado en sus observaciones al proyecto del presente informe manifestó que el *Pew Research Center* colocó a México, en junio de 2013, dentro de los países con una amplia aceptación de la homosexualidad, reconociendo que el 61% de las personas encuestadas opinaron que la homosexualidad debería ser aceptada por la sociedad. Asimismo, indicó que la *International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association* (ILGA por sus cifras en inglés) ubicó a México, en mayo de 2014, “como un país con un marco normativo que protege y garantiza los derechos de la población LGBTTTI”.
265. Un monitoreo a nivel mundial arrojó que en México entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de diciembre de 2014 han ocurrido 194 asesinatos de personas trans<sup>379</sup>. Es menester observar que esta organización indica que entre las seis regiones del mundo, “las mayores cifras absolutas se encuentran en países que cuentan con fuertes movimientos trans y organizaciones trans o LGBT que realizan una monitorización profesional”<sup>380</sup>. Asimismo, la Comisión recibió información donde se describe que las particulares situaciones de exclusión y discriminación generalizada en las vidas de las mujeres trans en México (violencia infantil en sus familias por expresar su identidad, educación no accesible desencadenada en altos niveles de deserción escolar, acoso y burlas en espacios públicos, trabajo en

<sup>374</sup> Notiese, *Registran 1218 homicidios por homofobia en México*, 12 de mayo de 2015.

<sup>375</sup> Reuniones con organizaciones de la sociedad civil, Ciudad de México, 28 de septiembre de 2015.

<sup>376</sup> [http://www.milenio.com/blogs/qrr/homofobia\\_7\\_300639934.html](http://www.milenio.com/blogs/qrr/homofobia_7_300639934.html)

<sup>377</sup> Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

<sup>378</sup> Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

<sup>379</sup> Transrespeto v. Transfobia en el Mundo, Transgender Europe: *IDAHOT Nota de Prensa*: 8 de mayo de 2015.

<sup>380</sup> Transrespeto v. Transfobia en el Mundo, Transgender Europe: *IDAHOT Nota de Prensa*: 8 de mayo de 2015.

economías informales, entre otros) las hace más vulnerables a ataques contra su vida e integridad personal<sup>381</sup>. Las organizaciones denunciaron este año el asesinato el 3 de enero de 2015 de Anahí, mujer trans en Puebla<sup>382</sup>.

## ii. Detenciones arbitrarias, tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes

266. La CIDH también recibió preocupante información de grupos particularmente vulnerables a detenciones arbitrarias, tortura y otros tratos crueles degradantes e inhumanos de parte de agentes del Estado<sup>383</sup>. Particularmente, las mujeres trans que ejercen el trabajo sexual en Chihuahua son constantemente acosadas por miembros de la policía, legitimados por un requisito legal exigido a las trabajadoras sexuales que consiste en un registro otorgado por el departamento de Regulación Sanitaria. Las organizaciones de la sociedad civil reportaron el arresto de seis trabajadoras sexuales trans que fueron forzadas a ir a un centro de detención a realizarse una prueba de VIH y al negarse fueron amenazadas de manera pública por parte de jueces, policías y médicos de mantenerlas vigiladas, además de recibieron insultos basados en el prejuicio de la percepción de sus orientaciones sexuales e identidades de género diversas<sup>384</sup>. Durante el 156º Período de Sesiones, la CIDH celebró una audiencia sobre personas LGBT privadas de la libertad y prevención de la tortura y recibió información específica de parte de una organización de la sociedad mexicana<sup>385</sup>.
267. Asimismo, la CIDH ha recibido alarmante información con respecto a la impunidad de los ataques a la vida e integridad personal de las personas LGBT en México<sup>386</sup>. Organizaciones de la sociedad civil informaron que es una práctica habitual aproximarse a las investigaciones, clasificándolos con antelación como “crímenes pasionales”. Asimismo, se informó que si bien algunos casos llegan a juicio es recurrente que no se resuelvan y que no se acuse a nadie por ellos.<sup>387</sup> En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado indicó que en las líneas de acción previstas en el Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación

<sup>381</sup> Frente Ciudadano Pro Derechos de Transexuales y Transgénero. *Las Mujeres Trans: Visibles Para La Violencia Invisibles Para El Estado Mexicano Frente Ciudadano* (Sin fecha)

<sup>382</sup> Notiese, [Pronunciamiento sobre crimen de odio por transfobia y acciones homófobas en contra del matrimonio entre personas del mismo sexo](#), 13 de enero de 2015.

<sup>383</sup> Indignación; Centro de Derechos Humanos de las Mujeres; Letra S; Notiese; ACOMEDIS, A.C.; Apoyo Mutuo Familias Diversas; VIHAS DE VIDA; SERES y Vaqueros Chihuahua. *Informe sobre la violación de los derechos humanos de las mujeres transgénero que se dedican al trabajo sexual en Chihuahua*, México, abril de 2014.

<sup>384</sup> Indignación; Centro de Derechos Humanos de las Mujeres; Letra S; Notiese; ACOMEDIS, A.C.; Apoyo Mutuo Familias Diversas; VIHAS DE VIDA; SERES y Vaqueros Chihuahua. *Informe sobre la violación de los derechos humanos de las mujeres transgénero que se dedican al trabajo sexual en Chihuahua*, México, abril de 2014.

<sup>385</sup> Información aportada por la organización Almas Cautivas.

<sup>386</sup> Letra S, Sida, Cultura y Vida Cotidiana, A.C. Violaciones contra los Derechos Humanos de Lesbianas, Gay, Bisexuales, Personas Trans e Intersex (LGBTI) en México: *Informe Alternativo, presentado al Comité de Derechos Humanos durante la 111 Sesión*, julio de 2014.

<sup>387</sup> Letra S, Sida, Cultura y Vida Cotidiana, A.C. Violaciones contra los Derechos Humanos de Lesbianas, Gay, Bisexuales, Personas Trans e Intersex (LGBTI) en México: *Informe Alternativo, presentado al Comité de Derechos Humanos durante la 111 Sesión*, julio de 2014.

2014-2018, relativas al combate a la homofobia se incluye generar información estadística sobre delitos cometidos por cuerpos de seguridad motivados por homofobia o racismo y que en el mes de junio de 2015, “la PGR adoptó y publicó el Protocolo de Actuación para el personal de la PGR para casos que involucren a personas de la comunidad LGBTTTI”<sup>388</sup>.

#### d. Niños, niñas y adolescentes

268. México no presenta datos sistemáticos oficiales sobre el número total de niños, niñas y adolescentes víctimas de muertes violentas, como tampoco sobre las víctimas de ejecuciones extrajudiciales<sup>389</sup>. Por otro lado, varios actores de la sociedad civil indican cifras que llegan a cerca de 2 mil asesinatos de niños, niñas y adolescentes entre 2006 y 2014<sup>390</sup>, de los cuales la mitad sucederían en el curso de los presuntos enfrentamientos con la participación de las fuerzas de seguridad<sup>391</sup>. En el contexto de inseguridad que vive el país y de la denominada “guerra contra las drogas” y contra los carteles del narcotráfico, es común que los niños, niñas y adolescentes se conviertan en víctimas de la violencia por parte del crimen organizado, en los enfrentamientos entre el crimen organizado. Igualmente, preocupa el número elevado de huérfanos a raíz de la pérdida de uno o ambos padres<sup>392</sup>. El Estado en sus observaciones al proyecto de informe indicó que de acuerdo a la Ley General de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, el Sistema Nacional de Protección Integral contará con un Sistema de Información Nacional con el objeto de contar con datos desagregados que permitan monitorear los progresos alcanzados en el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes en el país, incluyendo indicadores cualitativos y cuantitativos<sup>393</sup>.
269. Según prensa, en el 2012, 372 niñas fueron asesinadas en el Estado de México, constituyendo “la cifra más alta en los últimos 10 años”<sup>394</sup>. Asimismo se señaló un

---

<sup>388</sup> Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

<sup>389</sup> CIDH, *Relatoría sobre los Derechos de la Niñez culmina su visita a México*, 20 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/125.asp>

<sup>390</sup> CIDH, *Relatoría sobre los Derechos de la Niñez culmina su visita a México*, 20 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/125.asp>

<sup>391</sup> Naciones Unidas. *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Christof Heyns, Misión a México, A/HRC/26/36/Add.1, 28 de abril de 2014, parr. 79.

<sup>392</sup> CIDH, *Relatoría sobre los Derechos de la Niñez culmina su visita a México*, 20 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/125.asp>

<sup>393</sup> Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

<sup>394</sup> Proceso, *Feminicidios alcanzan niveles alarmantes; Redim exige alerta de género para Edomex*. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=390364>; El Economista, *Niñas, principales víctimas de la violencia en México*, 10 de diciembre de 2014. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2014/12/10/ninas-principales-victimas-violencia-mexico>

- incremento de 270% en casos de violaciones sexuales perpetradas contra niñas, niños y adolescentes en dicho Estado, pasando de 213 a 789 denuncias al año<sup>395</sup>.
270. En 2011, el Comité sobre los Derechos del Niño instó a que el Estado estableciera programas de desvinculación de reclutamiento, y a que adoptara un sistema de información para conocer con exactitud el impacto en las víctimas. Se avanzó en tres protocolos en escenarios de crimen organizado, que orientarían a que las autoridades realicen un operativo diferenciado cuando hubiera adolescentes. Sin embargo, según organizaciones de la sociedad civil, el Estado no estaría usando dichos protocolos. Por su parte, el Estado reportó a la CIDH que, entre el 1 de enero de 2014 y el 1 de septiembre de 2015, la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA) de la PGR registró 387 averiguaciones previas en las que la víctima es menor de edad, contabilizando un total de 483 víctimas menores de edad<sup>396</sup>.
271. Según el Relator de Naciones Unidas sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, cuando los niños o adolescentes son “reclutados por grupos de la delincuencia organizada, se convierten en blancos potenciales de la violencia entre cárteles y de la “guerra contra el narcotráfico”<sup>397</sup>. En tales circunstancias “las autoridades se sienten menos obligadas a realizar investigaciones y hacer rendir cuentas a los responsables”<sup>398</sup>. La impunidad por estos delitos sería un problema central, así como los problemas de acceso a la justicia y al derecho a reparaciones por parte de las víctimas y sus familiares. La escalada de la violencia, el narcotráfico y las políticas represivas del Estado han producido la muerte de un número elevado de niños, niñas y adolescentes. En este contexto, las niñas y las adolescentes están especialmente afectadas por la violencia de género, por el número de casos de violencia sexual, desapariciones y asesinatos basados en el género en el país que tendrían por víctimas a adolescentes<sup>399</sup>.
272. Por otro lado, información recibida por la Relatoría de la Niñez indicaría que en los casos de niños, niñas y adolescentes en alguna modalidad de reclusión o privación de libertad, se aplican medidas disciplinarias mediante castigos corporales y

---

<sup>395</sup> Proceso, *Feminicidios alcanzan niveles alarmantes; Redim exige alerta de género para Edomex*. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=390364>; El Economista, *Niñas, principales víctimas de la violencia en México*, 10 de diciembre de 2014. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2014/12/10/ninas-principales-victimas-violencia-mexico>

<sup>396</sup> Información aportada por la Secretaría de Gobernación en el marco de la visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Datos Solicitados por la CIDH al Estado mexicano en materia de derechos humanos”, pág. 11 (Archivo de la CIDH).

<sup>397</sup> Naciones Unidas. *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, Misión a México*, A/HRC/26/36/Add.1, 28 de abril de 2014, párr. 81. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Executions/Pages/CountryVisits.aspx>

<sup>398</sup> Naciones Unidas. *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, Misión a México*, A/HRC/26/36/Add.1, 28 de abril de 2014, párr. 81. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Executions/Pages/CountryVisits.aspx>

<sup>399</sup> CRC. *Observaciones Finales del Estado de México. 2015*. Disponible en: [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/MEX/INT\\_CRC\\_CO\\_MEX\\_20804\\_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/MEX/INT_CRC_CO_MEX_20804_E.pdf)

aislamientos prolongados<sup>400</sup>. Asimismo, no existiría una regulación ni supervisión adecuada de las instituciones que proveen cuidados alternativos a los niños y las niñas, además de no contarse con datos oficiales sobre el número que se encuentran institucionalizados, lo cual los expone a situaciones de violencia, negligencia, abuso y explotación tal y como se ha evidenciado en hechos de notorio conocimiento como “Casitas del Sur” y “La Gran Familia”.

273. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado mexicano indicó que durante la instalación del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, llevada a cabo el 2 de diciembre de 2015, el Presidente Enrique Peña Nieto señaló que entre las prioridades que tendrán el Gobierno Federal, los gobiernos de los Estados y los demás Poderes de la Unión, a partir del año 2016, se encuentran formular el Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, así como conformar un sistema de información a nivel nacional, con el objeto de contar con datos desagregados que permitan monitorear los progresos alcanzados en el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes en el país. El Estado asimismo manifestó que el Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes fue publicado y que las 32 entidades federativas han homologado su legislación con la Ley General<sup>401</sup>.

### e. Migrantes y desplazamiento interno forzado

274. Durante los últimos años la Comisión ha monitoreado la situación de graves y múltiples violaciones a los derechos humanos de las que son víctimas los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México<sup>402</sup>. Esto se ve reflejado en los abusos y violaciones a derechos humanos que sufren las personas migrantes en su tránsito por México, tales como agresiones, secuestros, violencia sexual, diversas formas de trata de personas, asesinatos y desapariciones. La mayoría de estos delitos serían perpetrados por grupos del crimen organizado, pero también se ha tenido conocimiento de múltiples casos que involucrarían la participación activa de miembros del Instituto Nacional de Migración y de policías del orden municipal, estatal y federal.
275. Desde su visita al país en el 2011, la Relatoría de Migrantes pudo constatar con preocupación la gravedad de la situación de derechos humanos que atraviesan las

<sup>400</sup> El Estado en sus observaciones al proyecto del presente informe indicó que el artículo 150 de la Ley General de los Derechos de Niñas Niños y Adolescentes establece que las leyes federales y las de las entidades federativas, deberán incluir medidas para que quienes traten con niñas, niños y adolescentes se abstengan de ejercer cualquier tipo de violencia en su contra, particularmente el castigo corporal. Asimismo, en sus artículos 57 y 58 se enumeran diferentes medidas para prevenir el maltrato, perjuicio, daño, agresión, abuso o cualquier otra forma de violencia en contra de niñas, niños y adolescentes. Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

<sup>401</sup> Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

<sup>402</sup> CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13, 30 de diciembre de 2013.

personas migrantes en México<sup>403</sup>. En abril de 2014, el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns indicó que “los migrantes indocumentados que transitan por México ponen su vida en grave peligro, aunque es difícil obtener cifras fidedignas sobre el número de migrantes asesinados<sup>404</sup>. Un informe reciente de la Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (REDODEM), basado en información recopilada en el 2014, con 31.894 personas registradas y más de 40.000 incidencias consignadas en la base de datos, indica que el grupo de población migrante irregular mayor de 15 años, fue quien más delitos padeció en su paso por México (96%)<sup>405</sup>. El principal delito cometido en contra de las y los migrantes centroamericanos fue el robo, seguido de la extorsión y lesiones. De acuerdo con la información recabada por la REDODEM, el crimen organizado fue el principal actor en la comisión de delitos con el 54.27%, seguido por particulares con el 25.56% y por autoridades de gobierno con el 20.16%. Asimismo, según la información recopilada, el principal delito cometido por autoridades mexicanas en contra de las personas migrantes en tránsito fue el robo, seguido por la extorsión, la privación ilegal de la libertad y lesiones<sup>406</sup>.

276. La CIDH señaló recientemente algunos de los retos que enfrentan los niños, niñas y adolescentes, en su mayoría mexicanos y centroamericanos, que atraviesan México en su ruta hacia Estados Unidos<sup>407</sup>. En particular, la Comisión expresó su preocupación por las denuncias de supuestas prácticas de autoridades mexicanas en la frontera norte de México de interceptar migrantes y refugiados, incluidos niños y niñas, antes de que lleguen a Estados Unidos, seguidos de deportaciones por parte de las autoridades mexicanas de los migrantes que no son mexicanos<sup>408</sup>.
277. Según información suministrada por el Instituto Nacional de Migración durante la visita, “[a] partir del mes de agosto de 2014 se fortalecieron en todo el país y se mantienen permanentemente las acciones de prevención, protección y persecución de delitos que afectan a los migrantes. [...] La Secretaría de Marina y de la Defensa Nacional, la Policía Federal, el Instituto Nacional de Migración y las Policías Estatales realizan operativos de seguridad permanente en las rutas del migrante,

---

<sup>403</sup> CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13, 30 de diciembre de 2013.

<sup>404</sup> Naciones Unidas. *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Christof Heyns, Misión a México, A/HRC/26/36/Add.1, 28 de abril de 2014.

<sup>405</sup> Redodem, *Migrantes invisibles, violencia tangible*, 2014.

<sup>406</sup> Redodem, *Migrantes invisibles, violencia tangible*, 2014.

<sup>407</sup> CIDH, *Refugiados y migrantes en Estados Unidos: familias y niños no acompañados*, OAS/Ser.L./V/II.155, Doc. 16. 24 de Julio de 2015.

<sup>408</sup> CIDH, *Refugiados y migrantes en Estados Unidos: familias y niños no acompañados*. OAS/Ser.L./V/II.155, Doc. 16. 24 de Julio de 2015, párr. 170. Jesuit Conference of the United States y WOLA, *U.S. Support and Assistance for Interdictions, Interceptions, and Border Security Measures in Mexico, Honduras, and Guatemala Undermine Access to International Protection*, (octubre de 2014) pág. 1 (archivo de la CIDH); Hilo Directo, “*Deportan cinco mil niños a Honduras*”, (19 de junio de 2014), Disponible en: <http://hilodirecto.com.mx/deportan-a-5-mil-ninos-a-honduras/>

lo que permite disuadir y combatir los actos delincuenciales en contra de migrantes en tránsito”<sup>409</sup>.

278. La Comisión observa que la puesta en marcha del Programa Integral Frontera Sur (PIFS) ha enfatizado un abordaje del fenómeno migratorio desde un enfoque de seguridad nacional y de control de flujos migratorios, lo cual se ha reflejado en el incremento de operativos de detección de migrantes en situación irregular y de detención migratoria para después proceder a deportarlos. De acuerdo a la información recibida por la Comisión durante la visita, a partir del PIFS algunas de las principales medidas que se evidenciaron en la frontera sur de México y a lo largo de las rutas migratorias que atraviesan el país fueron: una mayor militarización de la frontera sur por parte de las fuerzas armadas, la reasignación de más de 300 agentes adicionales para el sur de México, el establecimiento de más

<sup>409</sup>

Gobierno de México, Instituto Nacional de Migración, *Avances sobre la situación de los derechos humanos de los migrantes en México: Informe de la SEGOB y el INM en seguimiento al informe de la CIDH “Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México”*. 30 de septiembre de 2015, p. 2. [Documento en el archivo de la Comisión].

En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado hizo referencia a una serie de medidas para asegurar los derechos humanos de los migrantes en tránsito tales como: la creación de un Sistema Nacional Único de Datos para la Búsqueda e Identificación de las Personas Migrantes Desaparecidas en territorio nacional; la profesionalización continua de los agentes migratorios; la elaboración de la Guía de buenas prácticas para la asistencia y protección a personas migrantes víctimas de secuestro en México; una perspectiva de coordinación interinstitucional, el reconocimiento de los derechos adquiridos por los extranjeros en proceso de regularización; la Circular 1/2013 emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal el 3 de julio de 2013, que contiene los estándares mínimos en materia de procesos judiciales que involucran a personas migrantes, con la finalidad de fortalecer el derecho a la asistencia consular de los nacionales de otros países sometidos a procesos judiciales en México y que sean atendidos sus requerimientos para una defensa adecuada y debido proceso, la ejecución de programas para el fortalecimiento de la protección de los migrantes en tránsito.

Asimismo, entre las acciones que se han puesto en marcha para proteger los derechos de las personas migrantes en tránsito, el Estado destacó: la Ley de Migración que enlista por primera vez los derechos y servicios a los que tienen acceso las personas migrantes; la Secretaría de Salud, a través de la Comisión para la Atención de Salud de los Migrantes en la Frontera Sur que ha realizado entre otras actividades, una Encuesta a Unidades de Atención a la Salud pertenecientes a la Secretaría de Salud del Estado de Chiapas (fue aplicada en los 11 municipios que integran las tres rutas por donde transita la población migrante), a fin de identificar las necesidades de los servicios de salud para atender a la población migrante en tránsito y de esta manera, diseñar estrategias que permitan disminuir los problemas de acceso a la atención médica; el Protocolo de Atención para Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes no Acompañados o Separados que se encuentran Albergados, el cual tiene el objetivo de fortalecer los procedimientos de los módulos y albergues para que realicen de manera permanente la evaluación del interés superior de NNA migrantes no acompañados o separados y garanticen sus derechos; el Protocolo para la Detección de NNA No Acompañados o Separados con Necesidades de Protección Internacional Alojados en las Estaciones Migratorias; el acceso a la salud de las personas migrantes conforme al artículo 42 del Reglamento de la Ley General de Salud. Respecto al tráfico ilícito de personas migrantes, el Estado indicó que desde abril de 2013, se iniciaron esfuerzos de cooperación entre los países Centroamericanos y México para prevenir y combatir este delito. Estos esfuerzos se derivaron de la Conferencia Internacional sobre el Tráfico Ilícito de Migrantes: retos y avances de la implementación del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por tierra, mar y aire, lo que llevó a los países de la región a reflexionar ante los retos que se enfrentan para prevenir y combatir dicho delito. En febrero de 2015, se presentaron los Lineamientos Interinstitucionales entre autoridades de gobierno, entidades autónomas de promoción y defensa de los Derechos Humanos y organizaciones de la sociedad civil para el abordaje integral del delito de tráfico ilícito de migrantes y la detección de migrantes objeto de tráfico. Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

retenes itinerantes a lo largo de las carreteras y de las vías del tren, así como operativos de verificación migratoria en hoteles y otros alojamientos en los que los migrantes solían hospedarse. Asimismo, se tomaron medidas para prohibir que los migrantes subieran a los trenes (ya fuese a través de la presencia física de agentes alrededor de las estaciones de tren, acelerar la velocidad del tren y el aumento de las barreras físicas que impidiesen que los migrantes subiesen a los trenes)<sup>410</sup>. El endurecimiento de los operativos de verificación migratoria por parte de agentes del INM también se habría hecho palpable en los puntos de ingreso oficiales como los del aeropuerto de la Ciudad de México o el de Quintana Roo<sup>411</sup>.

279. En adición a lo anterior, la CIDH ha recibido información que indica que desde la puesta en marcha del PIFS, algunas autoridades habrían endurecido sus acciones contra las personas migrantes y sus defensores. Tales como las alegadas agresiones contra migrantes y defensores de derechos humanos que trabajan en el “Hogar-Refugio para Personas Migrantes La 72”, en Tenosique, Tabasco<sup>412</sup>, quienes son beneficiarias de medidas cautelares solicitadas por la Comisión desde 2013<sup>413</sup>. Asimismo, la CIDH ha sido informada que ante el aumento de los operativos de las autoridades migratorias mexicanas bajo el amparo del PIFS, que algunos operativos migratorios se realizan cerca de espacios de ayuda humanitaria para personas migrantes, lo cual no disminuye el flujo migratorio, sino que disuade a las personas migratorias de asistir a dichos centros<sup>414</sup>. La CIDH reitera que una política migratoria que esté basada en un enfoque de derechos humanos y no en uno de seguridad nacional, debe ser integral en su alcance, y estar “específicamente dirigida a prevenir, proteger y sancionar los delitos y violaciones de los derechos humanos de las que son víctimas los migrantes”<sup>415</sup>.
280. En general, las respuestas dadas se han enfocado en el endurecimiento de las políticas migratorias; la aplicación de la detención generalizada y automática, especialmente para las personas en situación migratoria irregular; el uso de procedimientos acelerados de deportación; la disminución del acceso a protección

<sup>410</sup> Véase, Varios Autores, Informe de actualización del estado que guarda el respeto y la promoción de los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas en México: Visita in loco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Septiembre de 2015, pág. 15. Este informe fue elaborado por Sin Fronteras IAP, Colectivo Ustedes somos Nosotros, Servicio Jesuita a Migrantes México, Casa del Migrante de Saltillo, Albergue de la 72, Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria, Colectivo de Defensores/as de Migrantes y Refugiados (CODEMIRE), Colectivo de Migraciones para las Américas (COMPRA). [Documento en el archivo de la Comisión]. También véase, CIDH, *Audiencia sobre derechos humanos e interceptación de personas elegibles para la protección internacional*. 22 de octubre de 2015. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=aoe3qH-oHd8>

<sup>411</sup> La Asociación Mexicana de Agencias de Viajes (AMAV) exhorta al Instituto Nacional de Migración (INM) a mejorar su trato con el turismo en el aeropuerto de Cancún. <http://www.delcamponoticias.com/benito-juarez-2/piden-mejor-trato-para-el-turismo-en-el-aeropuerto-de-cancun/>

<sup>412</sup> Comunicado de Prensa No. 65/2015 - CIDH expresa preocupación ante el Plan Frontera Sur de México. Washington, D.C., 10 de junio de 2015.

<sup>413</sup> MC 273/11, Fray Tomás González Castillo, Rubén Figueroa, el personal del Hogar-Refugio para personas migrantes ‘La 72’ y otros, México, 19 de abril de 2013.

<sup>414</sup> Socios de la Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (“REDODEM”), *Migrantes invisibles, violencia tangible: Informe 2014*, pág. 22.

<sup>415</sup> CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13, 30 de diciembre de 2013, párr. 409.1.

internacional; la mayor securitización de la frontera sur y de las rutas migratorias<sup>416</sup>.

281. Las cifras de eventos de detención migratoria y de deportaciones evidencian que el PIFS ha generado que los migrantes busquen rutas alternas – de mayor peligrosidad y vulnerabilidad – pero sin ser eficaz para la contención de los flujos migratorios ni en la protección de los derechos humanos de las personas migrantes. La CIDH expresa su profunda preocupación por el hecho que las acciones que han sido implementadas por el Estado mexicano a partir del Programa Frontera Sur no corresponden con las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos ni con los desafíos de protección que plantea esta prolongada crisis que afecta a cientos de miles de personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas, provenientes mayoritariamente de los países del Triángulo Norte.
282. Por otro lado, durante la visita, organizaciones de la sociedad civil manifestaron que a pesar de las necesidades de protección internacional a personas solicitantes de asilo y refugiados, la falta de oficinas de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados dificulta el acceso al procedimiento así como el debido proceso, ya fuese en frontera u otros puntos del país. Asimismo, señalaron que en el marco de acceso al procedimiento para la determinación de la condición de refugiado, las autoridades del INM no siempre respetan el principio de no devolución (*non-refoulement*), y disuaden a los solicitantes de asilo de no hacerlo. También informaron algunos casos sobre tratos injustos y extorsiones por parte de autoridades del INM y de seguridad<sup>417</sup>.

---

<sup>416</sup> En este mismo sentido, la CIDH también ha criticado las políticas y medidas de control migratorio que han venido siendo promovidas por Estados Unidos desde mitad de 2014. La CIDH criticó las medidas que los Estados Unidos ha venido impulsando tendientes a la externalización del control de sus fronteras hacia otros países de la región, mediante acciones tales como las interdicciones. En la segunda mitad de 2014, los principales países de origen y tránsito de estas personas iniciaron programas, apoyados por los Estados Unidos, para interceptar personas en sus propios territorios que pudiesen haber estado tratando de migrar a los Estados Unidos. En Honduras, estos programas han sido denominados como Operación Rescate de Ángeles y Coyote; en Guatemala, fue denominado Programa Paso Seguro; y en México a través del Programa Frontera Sur. En los tres Estados, estos programas han llevado a un aumento en la securitización y militarización de los operativos de control fronterizo con una importante participación de las fuerzas militares y policiales conjuntas. Veáse, CIDH, *Refugiados y migrantes en los Estados Unidos: Familias y niños no acompañados*, 24 de julio de 2015, párr. 113, citando Jesuit Conference of the United States y Washington Office on Latin America (WOLA). Apoyo y asistencia de EEUU a las interdicciones, interceptaciones, y Medidas de Seguridad Fronteriza en México, Honduras y Guatemala socavan el acceso a la protección internacional, (octubre de 2014), págs. 3-6.

<sup>417</sup> La Comisión también recibió información de que a su ingreso a México, una vez que los solicitantes son detectados por el INM suelen ser puestos en detención migratoria. Señalaron que la manera en la que los agentes del INM realizan la detención migratoria desconocen acerca de su derecho a solicitar y recibir asilo o se les suministre información que lleva a que desistan de iniciar el procedimiento para la determinación de la condición de refugiados, dado que, entre otros, se les menciona que tienen pocas posibilidades de ser reconocidos como refugiados o de que tendrán que permanecer en detención migratoria durante todo el tiempo que dure el proceso. Con relación a la situación de niños, niñas y adolescentes centroamericanos expresaron su preocupación respecto a que muchos son puestos bajo detención migratoria, en condiciones de detención indignas, careciendo en un gran número de casos de representantes legales y de tutores en materia de niñez que velen por sus derechos. Lo anterior lleva a que la mayoría de estos niños terminen siendo deportados prontamente a sus países de origen a pesar de

283. Respecto a la trata de personas, el Comisionado del INM, Ardelio Vargas, en reunión con la CIDH manifestó que la Fiscalía Especializada en Delitos Cometidos en Contra de Inmigrantes del estado de Chiapas representaba una buena práctica en la lucha contra la impunidad, al haber conseguido 59 sentencias condenatorias por el delito de trata de personas, tanto por explotación laboral como por explotación sexual y mixta<sup>418</sup>. La CIDH ve con buenos ojos la creación de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas de la PGR, cuya existencia se basa en la necesidad de atender el delito de trata en México de manera puntual. No obstante, la Comisión no puede dejar de manifestar su preocupación respecto a la información que indica que personas migrantes centroamericanas, en especial mujeres, estarían siendo objeto de patrón de discriminación y criminalización por parte de las autoridades del Ministerio Público de Chiapas al momento de investigar la comisión de delitos de trata de personas, aprovechándose de la situación de extrema vulnerabilidad en la que suelen encontrarse estas personas<sup>419</sup>.
284. La Comisión recuerda la obligación de los Estados de la región, de acuerdo a estándares interamericanos, de investigar oportuna, imparcial y exhaustivamente las denuncias de violencia contra todas las personas bajo su jurisdicción y de procesar, juzgar y, según corresponda, sancionar a los perpetradores respetando su derecho al debido proceso y a las garantías judiciales<sup>420</sup>.

### i. Desplazamiento interno forzado

285. Otra de las graves violaciones a derechos humanos que han generado las diversas formas de violencia que se han venido dando en México durante los últimos años tiene que ver con el desplazamiento interno forzado. La Comisión Interamericana constató en terreno que la situación de inseguridad y violencia que atraviesa el país tiene un grave y desproporcionado efecto sobre personas desplazadas internamente. Como señaló la CIDH en su informe “Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México” de 2013, la violencia relacionada con el crimen organizado también ha llevado a que miles de personas se hayan visto forzadas a desplazarse internamente en México durante los últimos años<sup>421</sup>. Información aportada a la CIDH señala que los

---

que podrían tener necesidades de protección internacional. Información suministrada por Asylum Access México a la delegación de la CIDH en Tenosique, Tabasco. 29 de septiembre de 2015. También véase, Varios Autores, *Informe de actualización del estado que guarda el respeto y la promoción de los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas en México: Visita in loco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, septiembre de 2015, pág. 19.

<sup>418</sup> Intervención del Comisionado del INM, Ardelio Vargas, en reunión con la delegación de la CIDH en Tenosique, Tabasco. 29 de septiembre de 2015.

<sup>419</sup> Universidad Iberoamericana, *Reflexión breve sobre la realidad social de México y la situación de derechos humanos*, 28 de septiembre de 2015, p. 7; y Centro de Dignificación Humana A.C., Luis Rey García Villagrán, Denia Elizabeth Santos, Santamaría Rosales, Elizabeth Jiménez Albores, Situación de la trata de personas en el estado de Chiapas. Octubre 2015. [Documento en el archivo de la Comisión].

<sup>420</sup> Corte IDH. *Caso Gelman Vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221, párr. 252.

<sup>421</sup> Véase, CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13. 30 de diciembre de 2013, párr. 71.

desplazamientos “se realizan de manera silenciosa, furtiva, incluso evitando solicitar el apoyo de las autoridades por la desconfianza y temor a que ellas mismas señalen a las víctimas ante sus agresores”<sup>422</sup>.

286. Los testimonios y la información abundante recibida por la CIDH durante su visita, mostró como la violencia ha tenido un impacto particularmente grave en generar el desplazamiento forzado de grupos tales como pueblos indígenas, defensores de derechos humanos y periodistas<sup>423</sup>. Asimismo, los megaproyectos de desarrollo están conllevando al desplazamiento forzado de pueblos indígenas y otras comunidades en varias zonas del país. El Centro de Monitoreo de Desplazados Internos (IDMC, por sus siglas en inglés) ha sostenido que la expansión de la violencia criminal, en particular las actividades de los grupos delictivos y las operaciones militares a gran escala implementadas para combatirlo, han sido las principales causas de desplazamiento en México<sup>424</sup>. Otras causas que están generando desplazamientos internos en los países de la región tienen que ver con proyectos de desarrollo de gran escala, comúnmente conocidos como megaproyectos, los cuales están afectando principalmente a pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y comunidades campesinas/rurales, así como el desplazamiento relacionado con los efectos del cambio climático y desastres naturales<sup>425</sup>.
287. Ante la falta de cifras oficiales, las estadísticas del IDMC indican que para finales de 2014 México registró una cifra de al menos 281.400 desplazados internos<sup>426</sup>. Organizaciones de la sociedad civil indicaron que esta cifra podría ser mucho mayor. El hecho de que las autoridades no reconozcan la existencia del desplazamiento interno y de que haya permanecido sin cuantificarse ha favorecido su invisibilidad<sup>427</sup>.
288. La sociedad civil indicó a la Comisión Interamericana que el desplazamiento interno afecta de forma desproporcionada a adultos mayores, mujeres, niños e indígenas particularmente a aquellos de escasos recursos, quienes se encuentran en condiciones de extrema vulnerabilidad debido a la falta de protección por parte de las instituciones del Estado, en sus tres niveles de gobierno. Las organizaciones

<sup>422</sup> Información recibida en el Estado de Guerrero por el Comité de Familiares y Amigos de Secuestros, Desaparecidos y Asesinados en Guerrero, 29 de septiembre de 2015.

<sup>423</sup> BBC Mundo (Alberto Nájar), *Rubén Espinosa: el drama de los periodistas mexicanos autoexiliados por la violencia*, 5 de agosto de 2015. Disponible en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/08/150804-periodistas-exiliados-mexico-violencia-an>

<sup>424</sup> *Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC). Global Overview 2015: people internally displaced by conflict and violence. Mayo 2015.*

<sup>425</sup> *Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC). Global Overview 2015: people internally displaced by conflict and violence. Mayo 2015.*

<sup>426</sup> *Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC). Global Overview 2015: people internally displaced by conflict and violence. Mayo, 2015.* Disponible en: <http://www.internal-displacement.org/assets/library/-Media/201505-Global-Overview-2015/20150506-global-overview-2015-en.pdf>

<sup>427</sup> Véase, CIDH, *Audiencia sobre la Situación de Personas Afectadas por el Desplazamiento Interno en México. 149º Período de Sesiones*, Washington, D.C., 1 de noviembre de 2013; y CIDH, *Audiencia sobre seguridad ciudadana y derechos humanos en México*, 143º período ordinario de sesiones. Washington, D.C., 27 de octubre de 2011.

revelaron las dificultades específicas de las personas desplazadas en el acceso a la vivienda, acceso a educación y derechos de propiedad, el acceso a una atención integral de la salud, dificultades en obtención de empleos, y la afectación general a los derechos económicos, sociales y culturales, que sufren los individuos y familias desplazados.

289. El Estado ha señalado a la Comisión que ha implementado medidas de atención a estos grupos victimizados, dentro de su Programa de Prevención de Violencia; además ha confirmado la necesidad de garantizar el derecho básico de vivienda en forma prioritaria a los niños. Sin embargo, no ha aportado datos específicos a la Comisión de la situación de los niños, niñas y adolescentes como grupo especialmente afectado dentro de las víctimas de desplazamiento interno, y acerca de las acciones y medidas concretas a ser tomadas en garantía de sus derechos<sup>428</sup>.
290. La CIDH también ha tenido conocimiento de situaciones de desplazamiento interno forzado en México a través de la adopción de medidas cautelares urgiendo la protección de grupos de personas que se vieron forzadas a desplazarse internamente<sup>429</sup>. La Comisión observa que a la fecha de la aprobación de presente informe el desplazamiento forzado interno no ha sido documentado y analizado de forma integral por el Estado, lo cual constituye el principal obstáculo de cara a la respuesta integral que México debe darle a este fenómeno.
291. Durante su visita, la CIDH recibió información de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos (CMDPDH), organización que reportó haber detectado evidencia de desplazamientos internos en 14 de los 32 estados de México en donde han tenido lugar 141 eventos de desplazamiento masivo de 10 o más familias, particularmente en el periodo comprendido entre enero 2009 y febrero de 2015. Este desplazamiento masivo se ha concentrado en los estados de Baja California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Estado de México, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz. Las entidades donde más casos se identificaron fueron Guerrero con 29 movimientos, Michoacán y Oaxaca con 20, Sinaloa con 17 y Tamaulipas y Chiapas con 14 episodios. A través de su observatorio de desplazamiento interno la CMDPDH ha logrado registrar 5.908 nuevos desplazados internos a octubre de 2015.<sup>430</sup>

---

<sup>428</sup> “Situación de los Desplazados Internos en México”. Informe del Estado Mexicano en respuesta a la solicitud de información de la CIDH el 12 de marzo de 2014, realizada de conformidad con lo establecido en el Artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>429</sup> Véase, CIDH, Medida Cautelar No. 60/12, Integrantes de la Comunidad Indígena Triqui de Valle del Río San Pedro, San Juan Copala, Putla de Guerrero, Oaxaca, México. 29 de mayo de 2012; Medida Cautelar N° 197/10, 135 miembros del Pueblo Indígena Triqui de San Juan Copala, Oaxaca, México. 7 de octubre de 2010; Medida Cautelar N° 151/05, Comunidad Andrés Quintana Roo, Municipio Sabanillas, Chiapas, México.

<sup>430</sup> Para los eventos de Las Margaritas (Chiapas), Urique (Chihuahua), Las Negras (Durango), Sonoya (Sonora), San Miguel Totolapan (Guerrero), Xalapa (Veracruz) y Tamazula (Durango), se estima que el número total de desplazados es de 1048 personas. Mientras que para los desplazamientos de las familias en Chínipas, el Valle de Juárez, Urique (Chihuahua) e Iguala no se tiene el número de integrantes por familia, se tomará como base la noticia del desplazamiento de Tamazula, en la que se calcula un promedio de 5 integrantes por familia (En Noroeste, “Desplazan operativos a pobladores de Durango”, 11 de octubre de 2015. Disponible

292. La Comisión nota distintas respuestas estatales que de forma fragmentada tratan la problemática de desplazamiento interno. La Comisión también fue informada sobre el Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados (PAID) de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), cuyo objetivo es: “sumar esfuerzos con instancias federales, estatales y municipales a efecto de contribuir a la reubicación o retorno a sus localidades de origen de la población indígena desplazada por actos de violencia, conflictos armados, violación de derechos humanos, intolerancia religiosa, política, cultural o étnica con pleno respeto a su diversidad cultural”<sup>431</sup>. Los lineamientos del Proyecto apuntan a la carencia de una legislación específica que reconozca y caracterice a la población desplazada por violencia en México, a la vez que reconoce la existencia de una población indígena desplazada como consecuencia de la violencia generada por conflictos armados, problemas de intolerancia religiosa, política o cultural en Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Jalisco e Hidalgo<sup>432</sup>.
293. La Comisión destaca la importancia de la aprobación de la Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el estado de Chiapas, la Ley para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el estado de Guerrero, y las disposiciones de La Ley General de Víctimas que hacen referencia de manera indirecta o directa al fenómeno del desplazamiento interno. Esta última Ley crea la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), como órgano operativo del Sistema Nacional de Atención a Víctimas. La Comisión nota que la CEAV aprobó en julio de 2014, “[E]l Acuerdo que reconoce que la situación de desplazamiento interno focalizado debe considerarse como un hecho victimizante autónomo que requiere ser atendido con un enfoque diferencial y especializado.”<sup>433</sup> En virtud de dicho acuerdo, las víctimas que evidencian tal condición deberían ser registradas como víctimas directas de violaciones a derechos humanos (violación al derecho de circulación y residencia, entre otros) en el Registro Nacional de Víctimas (RENAVI).
294. A pesar de esto, la Comisión recibió información que señala la falta de reconocimiento de la calidad de víctimas de violaciones a derechos humanos en la CEAV como el principal obstáculo para la atención de la población víctima de desplazamiento interno forzado; esto debido a que para acceder al el registro en el RENAVI se requiere que las víctimas hayan realizado previamente denuncias en las agencias ministeriales federales sobre los hechos que dieron lugar a su desplazamiento. Por igual, la CIDH observa con preocupación que ante las diversas situaciones que están forzando el desplazamiento interno de personas, a la fecha México no haya aprobado una Ley sobre Desplazamiento Interno que incorpore los Principios Rectores del Desplazamiento Interno dentro de su ordenamiento

---

<sup>431</sup> en: <http://www.noroeste.com.mx/publicaciones.php?id=1060396>, lo que genera una cifra total de alrededor de 4.860 personas.

<sup>432</sup> Proyecto para la atención a indígenas desplazados (Indígenas urbanos y migrantes desplazados). Disponible en: [http://www.omi.gob.mx/en/OMI/Proyecto\\_para\\_la\\_atencion\\_a\\_indigenas\\_desplazados\\_Indigenas\\_urba\\_nos\\_y\\_migrantes\\_desplazados](http://www.omi.gob.mx/en/OMI/Proyecto_para_la_atencion_a_indigenas_desplazados_Indigenas_urba_nos_y_migrantes_desplazados)

<sup>433</sup> Lineamientos específicos del Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4911544&fecha=15/06/2006](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4911544&fecha=15/06/2006)

<sup>433</sup> Acta de la Cuadragésima Tercera Sesión Ordinaria del Pleno de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. Disponible en: <http://www.ceav.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/AO-43.pdf>

jurídico<sup>434</sup> ni cuente a nivel federal con una institución o punto focal que sea responsable de proteger a las y los desplazados internos.

295. La Comisión Interamericana estima importante señalar que, de conformidad con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, los Estados tienen cuatro obligaciones principales: (i) la obligación de prevenir el desplazamiento; (ii) la obligación de proteger a los desplazados durante el desplazamiento; (iii) la obligación de prestar y facilitar la asistencia humanitaria; y (iv) la obligación de facilitar el retorno, reasentamiento y reubicación de los desplazados<sup>435</sup>.
296. La Comisión reitera su preocupación de manera especial sobre la falta de información oficial imperante sobre el alcance que puede estar teniendo el desplazamiento interno en México, dado que evidencia la invisibilización de la problemática<sup>436</sup>. En consecuencia, más allá de las cifras que se han mencionado anteriormente, es casi imposible obtener una cifra global del desplazamiento interno generado por la violencia de los carteles de la droga y otras causas en México. La inexistencia de datos sobre la dimensión y las características del desplazamiento interno en México requiere que el Estado lleve a cabo un análisis a nivel nacional que permita caracterizar el desplazamiento en México y adoptar las medidas que sean necesarias para dar respuesta efectiva a este fenómeno.

## 5. Situación de las personas privadas de libertad

297. Con base en la información recibida por la CIDH a través de sus distintos mecanismos, y con la información recopilada durante su visita *in loco*, la Comisión observa que otro problema grave en México es la privación arbitraria de la libertad y el uso generalizado de la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes durante los momentos que siguen a la detención de una persona y antes de la puesta a disposición de la justicia.

### a. Tortura y malos tratos en el contexto de detenciones

298. Diversas organizaciones de la sociedad civil señalan que en el periodo de 2004 a 2014, se interpusieron ante la CNDH un total de 58.381 quejas por detenciones arbitrarias; de las cuales alrededor de 17.000 incluirían también alegaciones respecto a torturas y malos tratos. Según estimaciones del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C. (Centro Prodh), aproximadamente 10.000 personas estarían actualmente siendo torturadas anualmente en México en el

<sup>434</sup> En México hubo una iniciativa para adoptar una Ley sobre el Desplazamiento Interno en 1998, pero esta fracasó en el Senado.

<sup>435</sup> CIDH, *Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 49/13, 31 de diciembre de 2013, pár. 537. Disponible en: <http://www.oas.org/-es/cidh/docs/pdfs/Justicia-Verdad-Reparacion-es.pdf>

<sup>436</sup> Véase, CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13, 30 de diciembre de 2013.

sistema de justicia penal<sup>437</sup>. Esta cifra habría sido calculada utilizando como base una cifra anual de 2.000 personas que anunció la PGR para el sistema penal federal, y proyectando la cifra en forma proporcional para el sistema penal estatal, que tiene cinco veces más personas procesadas. Se había indicado también que el estimado es conservador, ya que las denuncias permiten pensar que en el sistema estatal hay un mayor porcentaje de casos de tortura que en el sistema federal<sup>438</sup>.

299. Por su parte, la Comisión advierte que el Relator de Naciones Unidas sobre la Tortura concluyó en su informe sobre su Misión a México, emitido el 19 de diciembre de 2014, que la tortura y los malos tratos son “generalizados”<sup>439</sup>, y que el Subcomité para la Prevención de la Tortura determinó que durante las primeras horas de detención, las personas privadas de libertad “corren un alto riesgo de sufrir torturas y tratos crueles, inhumanos y degradantes”<sup>440</sup>.
300. La tortura y los malos tratos suelen tener el objetivo de extraer confesiones o información incriminatoria, y de castigar. En particular, durante su visita *in loco*, la Comisión recibió información preocupante respecto a que a nivel estatal las detenciones arbitrarias son utilizadas políticamente como herramienta para acallar voces disidentes, movimientos sociales y movimientos estudiantiles<sup>441</sup>. En relación con los métodos de tortura, la Comisión ha recibido información en el sentido de que los más frecuentes son los golpes tanto con puños, patadas con botas, macanas y culatas de armas en diversas partes del cuerpo; los insultos, amenazas, y humillaciones; descargas eléctricas generalmente en los genitales; el presenciar y/o escuchar la tortura de otras personas; asfixia húmeda y seca; la desnudez forzada, y la tortura sexual<sup>442</sup>.
301. La Comisión también ha recibido información de múltiples casos de migrantes centroamericanos recluidos en prisión, quienes son incriminados mediante la obtención de confesión bajo tortura por parte de autoridades militares y policías. En el caso de detención de mujeres, la CIDH fue informada que son extendidas las

<sup>437</sup> Centro Prodh, *Informe sobre patrones de violaciones a derechos humanos en el marco de las políticas de seguridad pública y del Sistema de Justicia Penal en México*, junio de 2015, pág. 32.

<sup>438</sup> Centro Prodh, *Informe sobre patrones de violaciones a derechos humanos en el marco de las políticas de seguridad pública y del Sistema de Justicia Penal en México*, junio de 2015, pág. 32.

<sup>439</sup> Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura, Juan E. Méndez, Misión a México*, A/HRC/28/68/Add.3, 29 de diciembre de 2014, párrs. 25 y 76.

<sup>440</sup> Naciones Unidas, *Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, Doc. CAT/OP/MEX/1, 31 de mayo de 2010, párr. 144.

<sup>441</sup> En este sentido, por ejemplo, la CIDH el día 28 de septiembre de 2015, la CIDH fue informada que el gobierno utilizaría a la tortura “como elemento de presión contra los defensores de derechos humanos”. Asimismo, durante la vista *in loco* y en distintas entidades federativas, se recibieron múltiples testimonios de familiares de personas detenidas que estarían privadas de su libertad por motivos políticos, y que habrían sido sometidas a tortura y malos tratos al momento de su detención.

<sup>442</sup> Para mayor información sobre métodos de tortura, ver: Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, Misión a México*, A/HRC/28/68/Add.3, 29 de diciembre de 2014, párr. 26; Amnistía Internacional, *Fuera de control. Tortura y otros malos tratos en México*, 2014; Human Rights Watch, *Ni Seguridad, Ni Derechos Ejecuciones, desapariciones y tortura en la “guerra contra el narcotráfico” de México*, 2011, p. 33; Centro de Derechos Humanos de la Facultad Libre de Derecho de Monterrey, *Informe sobre la Situación de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes en Nuevo León*, México, 2014.

manifestaciones de violencia de género, tales como la violencia sexual como forma de tortura, humillaciones, vigilancia inadecuada cuando se bañan o desvisten, desnudez forzada y violación sexual. Específicamente, diversas organizaciones de la sociedad civil han señalado que a pesar de que esta problemática ha sido denunciada por ellas mismas, e incluso, abordada por organismos internacionales, las procuradurías de los estados no cuentan con datos desagregados que permitan conocer el número de denuncias por tortura contra mujeres, o no tienen registros de tales denuncias<sup>443</sup>.

302. Sobre este punto, el Relator de las Naciones Unidas sobre la Tortura señaló que la mayoría de casos sobre uso de la violencia sexual como forma de tortura no han sido investigados ni sancionados, o han sido calificados como conductas de menor gravedad, además de que las víctimas son frecuentemente revictimizadas con la presentación de sus denuncias o con la realización de exámenes médicos<sup>444</sup>. Considerando lo anterior, la CIDH exhorta al Estado a que adopte medidas que permitan conocer de manera precisa esta problemática, con información desagregada y actualizada; y a que implemente políticas con enfoque de género, dirigidas a la prevención, erradicación y sanción de esta práctica.

### i. Tipificación

303. Durante los últimos años, tanto organismos de Naciones Unidas como diversas organizaciones de la sociedad civil han manifestado su preocupación por la falta de adecuación con estándares internacionales de la tipificación de la tortura en la normativa mexicana. En particular, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre Tortura señaló que la tipificación de este delito a nivel federal es incompatible con la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, debido a que la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura no se refiere a la tortura cometida con fines discriminatorios o con “cualquier otro fin”, y exige, cuando un particular comete el delito, que el torturado esté detenido<sup>445</sup>. En cuanto a la tipificación en las entidades federativas, señaló que la mayoría de las definiciones tampoco cumplen con estándares internacionales, por lo que “deben también modificarse para reflejar la definición, garantías y penas exigidas en normas internacionales”<sup>446</sup>.
304. De acuerdo a información proporcionada por el Estado, en 17 entidades federativas, la tortura está tipificada en los códigos penales estatales<sup>447</sup>, y otras 15

<sup>443</sup> Información referida por los participantes de la audiencia sobre *Denuncias de tortura sexual contra mujeres en México*, 154º período ordinario de sesiones, 20 de marzo de 2015.

<sup>444</sup> Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura*, Juan E. Méndez, Misión a México, A/HRC/28/68/Add.3, 29 de diciembre de 2014, pár. 28.

<sup>445</sup> Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura*, Juan E. Méndez, Misión a México, A/HRC/28/68/Add.3, 29 de diciembre de 2014, pár. 14.

<sup>446</sup> Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura*, Juan E. Méndez, Misión a México, A/HRC/28/68/Add.3, 29 de diciembre de 2014, pár. 15.

<sup>447</sup> Las entidades federativas que cuentan con tipificación de la tortura en los Códigos Penales son los siguientes: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Hidalgo,

cuentan con ley especial en la materia<sup>448</sup>. Según el Estado mexicano, el Poder Ejecutivo se encuentra actualmente trabajando, a través de un grupo interinstitucional, en un ante proyecto de Ley General sobre Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes a fin de homologar los tipos penales de tortura a nivel nacional<sup>449</sup>. En este sentido, la CIDH exhorta al Estado mexicano a trabajar de manera urgente en conjunto con la sociedad civil así como personas expertas en el tema, una legislación general que cumpla con los estándares internacionales en la materia.

## ii. Investigación y sanción en materia de tortura y malos tratos

305. Como se mencionó anteriormente, según cifras oficiales, la Procuraduría General de la República cuenta con más de 2.400 investigaciones en trámite sobre tortura, que corresponderían a denuncias presentadas en el periodo de 2010 y 2015 a nivel federal<sup>450</sup>. Sin embargo, en contraste con el número de denuncias, en México existen únicamente 15 sentencias condenatorias por tortura a nivel federal de expedientes iniciados entre el 2003 y 2013<sup>451</sup>. De estas 15, 9 de ellas fueron dictadas entre el 2012 y 2015<sup>452</sup>. La Comisión no cuenta con la información que indique si estas sentencias habrían quedado firmes, ni sobre las penas impuestas o reparaciones concedidas. Por otra parte, la CNDH tiene un registro de denuncias por tortura y malos tratos, entre enero de 2012 a enero de 2015 que asciende a 2.904 por actos denunciados como tortura y, 6.811 actos denunciados como tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes<sup>453</sup>. En respuesta, la CNDH habría emitido 256 recomendaciones por tortura y 442 recomendaciones por tratos crueles, inhumanos o degradantes.
306. De la información recibida por la CIDH, se advierte que las denuncias de torturas y malos tratos suelen quedar en la impunidad, y no está clara la voluntad estatal para investigar y sancionar a las autoridades responsables de haber cometido estos actos; ello se refleja claramente en la falta de correspondencia del número de investigaciones –y principalmente de condenas– en relación con la situación generalizada de tortura que enfrenta el Estado mexicano. Asimismo, la Comisión observa que organismos de Naciones Unidas y organizaciones de la sociedad civil, tanto a nivel nacional como internacional, han manifestado su preocupación por la falta de investigación de estos crímenes<sup>454</sup>.

---

Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas. Zacatecas. Información del Estado mexicano, Visita de la CIDH, 25 de septiembre de 2015, págs. 30-31.

<sup>448</sup> Información del Estado mexicano, Visita de la CIDH, 25 de septiembre de 2015, págs. 30-31.

<sup>449</sup> Información del Estado mexicano, Visita de la CIDH, 25 de septiembre de 2015, pág. 28.

<sup>450</sup> Información del Estado mexicano, Visita de la CIDH, 25 de septiembre de 2015, pág. 13.

<sup>451</sup> Información del Estado mexicano, Visita de la CIDH, 25 de septiembre de 201, págs. 15-17.

<sup>452</sup> Estado de México. Información presentada durante la visita *in loco*, 25 de septiembre de 2015.

<sup>453</sup> CNDH, Información proporcionada durante la visita *in loco*.

<sup>454</sup> Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre la tortura, Juan E. Méndez, Misión a México, A/HRC/28/68/Add.3, 29 de diciembre de 2014, párr. 32 y 78; Comité contra la Tortura, Observaciones finales de los informes periódicos quinto y sexto combinados de México, 49º período de sesiones, 29 de octubre a 23 de noviembre de 2012, párr. 16. Ver también: CMDPDH, Violaciones graves a derechos humanos en la

307. Por otra parte, a pesar de que el número de denuncias por casos de tortura y malos tratos es preocupante, la CIDH reconoce que éste no refleja la problemática real. Esto se debe principalmente a la falta de denuncias por temor a represalias o desconfianza hacia las autoridades, a la tendencia a calificar a estos actos como delitos de menor gravedad, y a la dificultad en la obtención de datos basada principalmente en la ausencia de un registro nacional de casos de tortura. En este sentido, la CIDH manifiesta su preocupación por la calificación de casos de tortura o malos tratos como delitos menores tales como “lesiones” o “lesiones leves”, cuestión sobre la que se han pronunciado órganos de Naciones Unidas. En particular, el Relator de Naciones Unidas sobre la Tortura se ha referido a la existencia de “una tendencia a calificar actos de tortura o malos tratos como delitos de menor gravedad<sup>455</sup>; y el Comité contra la Tortura ha expresado su preocupación por la desestimación de las denuncias de torturas o clasificación de los hechos como delitos de menor gravedad, por parte del Ministerio Público y de los propios jueces<sup>456</sup>.
308. Una de las irregularidades mencionadas reiteradamente que tienen un impacto directo en la investigación fue la inadecuada implementación del Protocolo de Estambul en México. Dicha implementación se basa principalmente en un procedimiento establecido en el Acuerdo A/057/2003 de la PGR, que de conformidad con el Estado “establece las directrices institucionales que debe [...] seguir [el] personal de la Procuraduría General de la República, para la aplicación del Dictamen Médico/Psicológico Especializado para Casos de Posible Tortura y/o Maltrato [...] responde en términos generales a estándares internacionales<sup>457</sup>”. Respecto a la aplicación de dicho protocolo, la CIDH ha recibido información que indica que ésta sería inadecuada, incompleta, tardía y realizada por personal no capacitado.
309. Según lo referido a esta Comisión por organizaciones de la sociedad civil, se presentarían en particular las siguientes problemáticas: a) la mayoría de los peritajes realizados por peritos oficiales forenses resultan negativos; b) la PGR no considera que los dictámenes independientes o incluso de comisiones de derechos humanos tengan la validez de los dictámenes aplicados por la misma dependencia, y c) se presenta la obstrucción por parte de las autoridades para el ingreso del personal de derechos humanos a fin de que practique el Protocolo de Estambul.

---

*Guerra contra las Drogas en México*, 2015; Amnistía Internacional, *Fuera de control. Tortura y otros malos tratos en México*, 2014; ASILEGAL, Documenta y otros, Informe sobre la Situación de las Personas Privadas de Libertad, *Visita a México del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la tortura*, 2014; Centro de Derechos Humanos de la Facultad Libre de Derecho de Monterrey, *Informe sobre la Situación de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradiantes en Nuevo León*, México, 2014; Human Rights Watch, *Ni Seguridad, Ni Derechos Ejecuciones, desapariciones y tortura en la “guerra contra el narcotráfico” de México*, 2011,

<sup>455</sup> Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura, Juan E. Méndez, Misión a México*, A/HRC/28/68/Add.3, 29 de diciembre de 2014, párr. 24; Comité contra la Tortura, *Observaciones finales de los informes periódicos quinto y sexto combinados de México*, 49º período de sesiones, 29 de octubre a 23 de noviembre de 2012, párr. 16.

<sup>456</sup> Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura, Juan E. Méndez, Misión a México*, A/HRC/28/68/Add.3, 29 de diciembre de 2014, párr. 24; Comité contra la Tortura, *Observaciones finales de los informes periódicos quinto y sexto combinados de México*, 49º período de sesiones, 29 de octubre a 23 de noviembre de 2012, párr. 16.

<sup>457</sup> Información del Estado mexicano, Visita de la CIDH, 25 de septiembre de 2015, pág. 14.

Todo ello, aunado a la falta de seguimiento de oficio ante la denuncia de torturas desde la primera declaración, impide que el Ministerio Público tenga los elementos necesarios para valorar las alegaciones de tortura e iniciar las investigaciones respectivas. Por su parte, el Relator de Naciones Unidas sobre la Tortura también se ha referido a “importantes deficiencias” en la aplicación del Protocolo, tanto respecto a la práctica de los exámenes médicos, como a la interpretación y utilización de sus resultados, que resultarían en la legitimación de investigaciones inadecuadas relacionadas con malos tratos y tortura<sup>458</sup>.

310. En este sentido, el Estado informó que el referido Acuerdo A/057/2003 se encuentra actualmente en etapa de revisión a fin de “ajustar a la normatividad en materia de amparo, derechos humanos y del sistema penal acusatorio<sup>459</sup>”. En particular, el Estado destacó la participación de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad en el proyecto de actualización del Acuerdo, “con la finalidad de fortalecer el marco jurídico actual, garantizar la investigación de dichas conductas, incluir la emisión de dictámenes especializados de instituciones independientes en los que sigan los lineamientos establecidos en el Protocolo de Estambul y sean de aporte probatorio a las investigaciones de los posibles casos de tortura<sup>460</sup>”. En este sentido, la Comisión considera que este proceso de revisión constituye una oportunidad para que el Estado garantice que las evaluaciones se ajusten a los estándares contemplados en el Protocolo de Estambul respecto a la independencia e imparcialidad con la que debe realizarse una investigación, y a que se remuevan los obstáculos a fin de que expertos independientes capacitados puedan aplicar el Protocolo, y que sus dictámenes sean considerados con pleno valor probatorio a fin de evitar la revictimización.

311. La CIDH saluda recientes avances jurisprudenciales en la materia. En 2013 la SCJN estableció la inadmisibilidad de las pruebas obtenidas con base en una detención ilegal y violentando derechos fundamentales como el debido proceso<sup>461</sup>. Un año más tarde, dicho tribunal estableció la obligación de los jueces de abrir dos incidentes independientes ante una denuncia de tortura, con el objeto de investigar dichas alegaciones y de determinar la necesidad de excluir pruebas, evitando retrasar la admisibilidad hasta la sentencia y desvinculando la exclusión de prueba del resultado de la investigación<sup>462</sup>. Destaca también de esta decisión que la Suprema Corte se haya referido al deber del Estado de “garantizar la independencia del personal médico y de salud encargado de examinar y prestar

<sup>458</sup> Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura, Juan E. Méndez, Misión a México*, A/HRC/28/68/Add.3, 29 de diciembre de 2014, párr. 39.

<sup>459</sup> Información del Estado mexicano, Visita de la CIDH, 25 de septiembre de 2015, pág. 14.

<sup>460</sup> Información del Estado mexicano, Visita de la CIDH, 25 de septiembre de 2015, pág. 16.

<sup>461</sup> SCJN, Amparo en Revisión 703/2012. Sentencia de 6 de noviembre de 2013. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

<sup>462</sup> SCJN, Amparo Directo en Revisión 90/2014. Sentencia de 2 de abril de 2014. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

asistencia a los detenidos, de manera que puedan practicar libremente las evaluaciones médicas necesarias”<sup>463</sup>.

312. La CIDH asimismo destaca la reciente creación de una Unidad Especializada del Delito de Tortura en la PGR<sup>464</sup>. Según el acuerdo de creación, esta Unidad tendrá la competencia para dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones del delito en materia de tortura cuando se trate de actos atribuibles a servidores públicos integrantes de otras instancias de la Administración Pública Federal, u otros Poderes de la Federación, o inclusive de algún organismo autónomo conforme a lo establecido en la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura y demás disposiciones aplicables en la materia.

**b. Formas arbitrarias de privación de la libertad personal: arraigo, uso excesivo de la prisión preventiva y flagrancia equiparada.**

313. De conformidad con la reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública de 2008, con la reforma de justicia penal, la figura del arraigo se elevó a nivel constitucional. De conformidad con la Constitución mexicana, la autoridad judicial puede decretar el arraigo de un persona en casos de delitos de delincuencia organizada, por un periodo de 40 días prolongable hasta 80, “siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el imputado se sustraiga a la acción de la justicia”<sup>465</sup>. El Estado en sus observaciones al proyecto del presente informe sostuvo que el artículo 20 de Constitución mexicana prohíbe toda incomunicación, intimidación o tortura y establece la obligación de informar al indiciado los hechos que se le atribuyen y los derechos que le asisten, garantizando su acceso a una defensa adecuada, entre otras garantías. Asimismo, indicó que la Constitución prevé la figura del “juez de control”, como la autoridad judicial federal independiente y especializada encargada de resolver de forma inmediata las solicitudes de arraigo. Entre las funciones de los jueces de control se encuentra la de asegurarse que no se vulneren los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos en el procedimiento, así como verificar la legalidad de las actuaciones de todos los que intervengan en éste<sup>466</sup>.

<sup>463</sup> SCJN, Amparo Directo en Revisión 90/2014. Sentencia de 2 de abril de 2014. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebollo. Asimismo, la CIDH valora que en abril de 2015, en el caso Alfonso Martín del Campo Dodd, la Corte Suprema ordenó la libertad inmediata del Sr. del Campo Dodd, acusado por el asesinato de su hermana y cuñado en 1992 y sentenciado a 50 años de prisión. La Suprema Corte consideró que el Sr. Alfonso Martín del Campo Dodd fue torturado para extraer la confesión de los homicidios, lo cual violó sus derechos, tal como la CIDH estableció en su informe en el 2009. CIDH, Informe No. 117/09, Caso 12.228, Fondo, *Alfonso Martín del Campo Dodd*, México, 12 de noviembre de 2009.

<sup>464</sup> SEGOB, Diario Oficial de la Federación. Acuerdo A/101/15 por el que se crea la Unidad Especializada en Investigación del Delito de Tortura y se establecen sus atribuciones. DOF, 27 de octubre de 2015.

<sup>465</sup> Artículo 16 de la Constitución Mexicana.

<sup>466</sup> Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

314. La CIDH ha manifestado anteriormente su preocupación sobre la existencia de la figura de arraigo, y ha exhortado al Estado a eliminarla de su normativa interna<sup>467</sup>. Durante los últimos años, la Comisión ha recibido numerosas denuncias sobre la utilización del arraigo para detener a personas sospechosas en casas particulares, hoteles e instalaciones militares, sin el respeto de las garantías judiciales, y propiciando que las personas privadas de libertad se enfrenten al riesgo de ser sometidos a malos tratos, e incluso tortura. Asimismo, esta Comisión advierte que diversos órganos de Naciones Unidas, y organizaciones de la sociedad civil, tanto a nivel nacional como internacional, han señalado que el arraigo fomenta el uso de la detención como medio de investigación vulnerando derechos como la libertad personal y las garantías personales, además de que propicia un clima en el que las personas privadas de libertad corren el riesgo de ser sometidos a malos tratos y tortura<sup>468</sup>. En consecuencia, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Tortura, el Comité contra la Tortura, el Grupo de Trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias, y la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados han solicitado al Estado mexicano su eliminación<sup>469</sup>.

315. La CIDH celebra que las entidades federativas de Chiapas, Oaxaca y Yucatán eliminaron la figura del arraigo.

---

<sup>467</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 105/11, *CIDH concluye visita a México*, 30 de septiembre de 2015.

<sup>468</sup> Los organismos internacionales que se han pronunciado en contra de la figura el arraigo son los siguientes: Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez, Misión a México, A/HRC/28/68/Add.3, 29 de diciembre de 2014, párr. 49; Comité contra la Tortura, *Observaciones finales de los informes periódicos quinto y sexto combinados de México, 49º período de sesiones* (29 de octubre a 23 de noviembre de 2012), párr. 11; *Informe del Grupo de Trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias*, Consejo de Derechos Humanos, 19 periodo de sesiones, A/HRC/ 19/58/ Add.2, 20 de diciembre de 2011, párrs. 30 y 88; *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, A/HRC/17/30/Add.3., 18 de abril de 2011, párrs. 60-64. Por su parte, tanto el Comité contra la Tortura como el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, se pronunciaron contra esta medida, incluso antes de elevarse a rango constitucional. Comité contra la Tortura. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 19 de la Convención, CAT/C/MEX/CO/4, 6 de febrero de 2007. párr. 1G; *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención. Arbitraria acerca de su visita a México*, 27 de octubre a 10 de noviembre de 2002. E/CN.4/2003/8/Add.3, 17 de diciembre de 2002, párr. 50. De igual forma, diversas organizaciones de la sociedad civil también se han pronunciado al respecto: Observatorio Ciudadano del Sistema de Justicia, *El uso del arraigo a nivel federal, en el estado de Nuevo León y el Distrito Federal: Análisis de constitucionalidad, legislación y práctica*, 2015; Fundar, Centro de Análisis e Investigación, *El uso e impactos del arraigo en México*, 2014; ASILEGAL, Documenta y otros, Informe sobre la Situación de las Personas Privadas de Libertad, *Visita a México del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la tortura*, 2014; CMDPDH y OMCT, *El arraigo hecho en México: violación a los derechos humanos*. *Informe ante el Comité contra la Tortura con motivo de la revisión del 5º y 6º informes periódicos de México*, 2012; Human Rights Watch, *Ni Seguridad, Ni Derechos. Ejecuciones, desapariciones y tortura en la “guerra contra el narcotráfico” de México*. 2011.

<sup>469</sup> Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez, Misión a México, A/HRC/28/68/Add.3, 29 de diciembre de 2014, párr. 49; Comité contra la Tortura, *Observaciones finales de los informes periódicos quinto y sexto combinados de México, 49º período de sesiones*, 29 de octubre a 23 de noviembre de 2012; *Informe del Grupo de Trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias*, Consejo de Derechos Humanos, 19 periodo de sesiones, A/HRC/ 19/58/ Add.2, 20 de diciembre de 2011, párr. 88; *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, A/HRC/17/30/Add.3., 18 de abril de 2011, párr. 64.

316. El Estado mexicano ha informado que se ha reducido significativamente la aplicación del arraigo en la práctica<sup>470</sup>. De acuerdo con cifras de la Procuraduría General de la República, en 2012 hubo 1,287 personas arraigadas a nivel federal, en 2013 se tuvo un registro de 630; en 2014 se registraron 286 personas arraigados, y entre enero y agosto de 2015, se habría arraigado a 81 personas<sup>471</sup>. Asimismo, esta Comisión toma nota de precedentes jurisprudenciales de la SCJN que disponen que las entidades federativas carecen de facultades constitucionales para legislar o ejecutar el arraigo, ya que a partir de la reforma constitucional de 2008, esta figura es aplicable únicamente en casos de delincuencia organizada, y dicha materia está reservada exclusivamente a la competencia de la Federación<sup>472</sup>. El Estado, en sus observaciones al proyecto del presente informe manifestó que con la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales en las entidades en que se encuentra vigente el sistema procesal penal acusatorio, ya no será aplicable la medida de arraigo a nivel estatal<sup>473</sup>.
317. En este sentido, la Comisión valora la reducción de la aplicación de esta figura y la jurisprudencia que limita la misma, sin embargo, expresa su preocupación por la existencia del arraigo a nivel constitucional, cuya vigencia es en sí misma contraria a la Convención Americana, debido a que presenta severas consecuencias en el disfrute de los derechos de las personas sujetas a esta forma de detención. Sin perjuicio de los avances en el sentido de reducir la aplicación del arraigo, la CIDH reitera su llamado al Estado mexicano a eliminar el arraigo por completo de su ordenamiento jurídico.
318. La aplicación de la prisión preventiva se fundamenta en el artículo 19 de la Constitución. Éste dispone que este tipo de detención podrá solicitarse por el Ministerio Público, en caso de que otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. Dicha disposición establece también los delitos que ameritan prisión preventiva de oficio, durante el desarrollo

---

<sup>470</sup> En audiencia pública ante la CIDH, celebrada en marzo de 2014, el Estado señaló que tiene voluntad para que el arraigo sea una medida excepcional. En la audiencia, el Estado aportó las siguientes cifras: en el 2011 fueron 2550 personas arraigadas y en 2013 630, es decir una reducción del 75% de las personas arraigadas. A marzo de 2014 el Estado señaló que en el centro federal de arraigos había 35 personas arraigadas para casos excepcionales en materia de delincuencia organizada. CIDH. Audiencia Pública, *Desafíos en la implementación del sistema de justicia penal en México*, 27 de marzo de 2014. Disponible en: [www.cidh.org](http://www.cidh.org). Asimismo, durante la visita de la Relatoría de la CIDH sobre Personas Privadas de Libertad en septiembre de 2014, distintas autoridades estatales indicaron que se ha reducido significativamente la aplicación del arraigo.

<sup>471</sup> Información del Estado mexicano, Visita de la CIDH, 25 de septiembre de 2015, pág. 81 y 82. Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

<sup>472</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 29/2012, 25 de febrero de 2014, Ministro Ponente: Alberto Pérez Dayán; y Amparos en Revisión 164/2013 y 38/2014, 30 de abril de 2014, Ministro Ponente: José Ramón Cossío Díaz.

<sup>473</sup> Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

del proceso<sup>474</sup>. La prisión preventiva “no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado”<sup>475</sup>.

319. Según cifras de la Secretaría de Gobernación, para el mes de agosto de 2015, de las 254.469 personas privadas de libertad en centros de detención mexicanos<sup>476</sup>, 107.441 permanecían en prisión preventiva, esto es, el 42% de la población penitenciaria a nivel nacional<sup>477</sup>. En particular, de 13.498 mujeres privadas de libertad, el 52.94% se encuentran bajo proceso, es decir 7.146. Por su parte, 100.295 hombres privados de libertad están en prisión preventiva, lo que constituye un 41.61 % de la población total<sup>478</sup>.
320. La Comisión observa que el uso excesivo de prisión preventiva en México queda reflejado en la cantidad de personas privadas de libertad que se encuentran sometidas a proceso. Asimismo, la Comisión ha recibido información por parte de organizaciones de la sociedad civil que indica que existe una inaplicación de medidas alternativas a la privación de la libertad, lo que estaría asociado tanto a prácticas judiciales como al marco normativo. Como lo ha señalado anteriormente la Comisión, la aplicación generalizada de la prisión preventiva no sólo implica afectaciones concretas en personas individuales, sino que conlleva un importante costo financiero para el Estado, y es causa de otros problemas como el hacinamiento y la falta de separación entre procesados y condenados<sup>479</sup>.
321. Asimismo, durante la visita *in loco* y en la visita realizada por la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad en septiembre de 2015, la CIDH ha recibido información acerca de casos en los que personas permanecen en prisión sin sentencia, en un plazo mayor al contemplado a nivel constitucional. En particular, en la visita a centros realizada por parte de la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad en septiembre de 2015, se recibieron numerosos testimonios de personas cuyos casos habrían excedido ampliamente el límite constitucional de dos años para la aplicación de la prisión

---

<sup>474</sup> Estos delitos son: delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos, como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 19 párrafo segundo.

<sup>475</sup> CPEUM, art. 20.B.IX.

<sup>476</sup> En particular, según cifras oficiales la población femenina corresponde a 13.498 internas; mientras que la masculina asciende a 241.021 internos. SEGOB, Comisión Nacional de Seguridad, Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria, agosto de 2015.

<sup>477</sup> SEGOB, Comisión Nacional de Seguridad, Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria, agosto de 2015. Ver también CIDH, Audiencia pública, *Desafíos en la implementación del sistema de justicia penal en México*, 27 de marzo de 2014.

<sup>478</sup> SEGOB, Comisión Nacional de Seguridad, Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria, agosto de 2015.

<sup>479</sup> CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 46/13, 30 de diciembre de 2013, párrs. 1 y 124.

preventiva. La Relatoría también observó en los centros de detención visitados<sup>480</sup>, que las personas procesadas y sentenciadas compartirían las mismas celdas y se encontrarían en las mismas áreas comunes<sup>481</sup>.

322. De acuerdo con la Constitución mexicana, una persona puede ser detenida sin orden judicial previa si es aprehendida en el momento en que esté cometiendo un delito o “inmediatamente después de haberlo cometido”<sup>482</sup>. Este supuesto se conoce como “flagrancia equiparada”. La Comisión ha manifestado su preocupación por la aplicación de la flagrancia equiparada, en particular por lo informado por el Subcomité para la Prevención de la Tortura de la ONU acerca de su utilización para justificar detenciones masivas de personas, sin que éstas hayan sido detenidas realmente en flagrancia y sin que tuvieran vínculos ni objetos relacionados con el hecho perseguido<sup>483</sup>. La Comisión considera que el concepto de flagrancia equiparada otorga demasiada discreción al Estado en relación con la detención de personas sospechosas, y pone en riesgo el respeto al debido proceso penal contrario a los estándares internacionales de derechos humanos en la materia.
323. Por su parte, tanto organizaciones de la sociedad civil como organismos de Naciones Unidas se han pronunciado sobre la interpretación “excesiva” que se ha dado de esta disposición en la práctica<sup>484</sup>. En relación con el uso de esta figura, el Subcomité para la Prevención de la Tortura de la ONU señaló que es “excesivo en términos de temporalidad y es incompatible con el principio de la presunción de inocencia y con el requerimiento legal de detención legítima por orden judicial”<sup>485</sup>. Por su parte, el Relator Especial de Naciones Unidas observó un “uso laxo e indebido” del concepto de flagrancia, y determinó que la existencia de esta figura potencia “una tendencia a detener para investigar, en lugar de investigar para detener”<sup>486</sup>. Por ello, la Comisión insta al Estado mexicano a corregir la excesiva

<sup>480</sup> Los centros donde se realizó dicha observación, fueron: el Centro Federal de Readaptación Social Número 1 “El Altiplano” (CEFERESO No. 1), el Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha, y en el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente.

<sup>481</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 116/15, *Relatoría de Personas Privadas de Libertad realizó visita a México*, 15 de octubre de 2015.

<sup>482</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 16 (“Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención”).

<sup>483</sup> CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 46/13, 30 de diciembre de 2013, párr. 234. Ver: ONU, Subcomité para la Prevención de la Tortura, *Informe sobre la visita a México del SPT*, CAT/OP/MEX/1, 27 de mayo de 2009, párr. 208.

<sup>484</sup> Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura, Juan E. Méndez, Misión a México*, A/HRC/28/68/Add.3, 29 de diciembre de 2014, párr. 47; Subcomité para la Prevención de la Tortura de la ONU, *Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, CAT/OP/MEX/1, párr. 133. Ver también: Human Rights Watch, “*Ni Seguridad, Ni Derechos Ejecuciones, desapariciones y tortura en la “guerra contra el narcotráfico” de México*”, 2011.

<sup>485</sup> Naciones Unidas, Subcomité para la Prevención de la Tortura de la ONU, *Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, CAT/OP/MEX/1, párr. 133.

<sup>486</sup> Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura, Juan E. Méndez, Misión a México*, A/HRC/28/68/Add.3, 29 de diciembre de 2014, párr. 47.

aplicación de la prisión preventiva, y aplicarla excepcionalmente, haciendo uso de otras medidas cautelares no privativas de la libertad. En este marco, recomienda al Estado, garantizar la inmediata puesta a disposición del juez de las personas detenidas, a fin de restringir la detención sin orden judicial en los casos de presunta flagrancia equiparada.

## c. Condiciones de detención

### i. Consideraciones generales

324. La CIDH, a través de su Relatoría sobre Derechos de las Personas Privadas de Libertad visitó México del 17 al 19 de septiembre de 2014 y entre el 22 y 24 de septiembre de 2015, con el objetivo de obtener información sobre la situación del sistema penitenciario mexicano e identificar las principales deficiencias que éste enfrenta. Durante su última visita, la Relatoría visitó el Centro Federal de Readaptación Social Número 1 "El Altiplano" (CEFERESO No. 1), así como el Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha, el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente y el Centro de Ejecución de Sanciones Penales Varonil Oriente. Asimismo, realizó una reunión con la sociedad civil. Por su parte, en septiembre de 2014, la Relatoría se reunió con diversas autoridades, y también con organizaciones de la sociedad civil. La CIDH agradece al Gobierno mexicano por la colaboración brindada para hacer posible estas visitas y valora el compromiso de las autoridades de recibir a esta Relatoría para continuar observando las condiciones de detención en que se encuentran las personas privadas de libertad en otras regiones de México.
325. México cuenta con un total de 388 centros penales del país: 17 centros federales; 12 en el Distrito Federal; 285 dependientes de gobiernos estatales, y 74 de tipo municipal<sup>487</sup>. De acuerdo con cifras oficiales, México tiene una población penitenciaria total de 254.469 personas privadas de libertad, de las cuales 205.644 pertenecen al fuero común (80.81%) y 48.825 al fuero federal (19.19%)<sup>488</sup>. La población penal femenina representa el 5.20% del universo total de personas privadas de libertad<sup>489</sup>. Como fue señalado anteriormente, aproximadamente el 42.22% de las personas privadas de su libertad se encuentra en prisión preventiva<sup>490</sup>. La administración del sistema penitenciario depende de la Comisión Nacional de Seguridad a través del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social. Las Secretarías de Seguridad Pública están a cargo de la administración penitenciaria a nivel estatal.

<sup>487</sup> SEGOB, Comisión Nacional de Seguridad, Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria, agosto de 2015.

<sup>488</sup> SEGOB, Comisión Nacional de Seguridad, Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria, agosto de 2015.

<sup>489</sup> SEGOB, Comisión Nacional de Seguridad, Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria, agosto de 2015.

<sup>490</sup> SEGOB, Comisión Nacional de Seguridad, Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria, agosto de 2015.

326. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado hizo referencia a la creación de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, que tiene como objetivo facilitar la cooperación entre los centros penitenciarios, con otras instituciones públicas y privadas, y fungir como órgano de análisis, difusión e instrumentación de la política pública en materia penitenciaria. Entre los diversos Comités Técnicos que se encuentran dentro de la Conferencia Nacional, el Estado destacó el de “Combate a la Corrupción”, “Sobre población Penitenciaria y Reincidencia”, “Respeto a los Derechos Humanos de los Internos”, “Igualdad de Género y Mujeres en Reclusión”, entre otros. El Estado también informó que entre 2012 y 2015 incrementó la capacidad instalada en centros penitenciarios federales en más del 22% y se encuentran en construcción nueve Centros Federales de Readaptación Social<sup>491</sup>.
327. Esta Comisión observa que además de las implicaciones que conllevó la reforma constitucional de 2008 en materia de seguridad y justicia, analizadas en el capítulo III de este informe, dicha reforma constituyó también una transformación del sistema penitenciario mexicano, a fin de que éste tuviera como ejes rectores el respeto a los derechos humanos y la reinserción social de las personas privadas de su libertad. En este sentido, de conformidad con el artículo 18 de la Constitución mexicana, el sistema penitenciario se organiza “sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo [...] la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad”<sup>492</sup>. A fin de responder a un enfoque de reinserción social, mediante la reforma al artículo 21 constitucional de 2008, se contempló la judicialización de las penas, al establecer dicho precepto que “la imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial”<sup>493</sup>.
328. En este marco, el 8 de octubre del 2013 se reformó el artículo 73, para establecer la facultad del Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común, y que al entrar en vigor, dejaría sin efecto la normativa estatal en la materia<sup>494</sup>. Después de dos años de discusión, actualmente el proyecto de la Ley Nacional de Ejecución Penal se encuentra en sus últimas revisiones en la Comisión de Justicia del Senado de la República. Respecto al proyecto en referencia, organizaciones de la sociedad civil han expresado que se cuenta con algunas deficiencias tales como: la ausencia de protección a las personas en prisión preventiva debido a que la normativa únicamente protege a las personas sentenciadas; el endurecimiento de los beneficios de libertad anticipada; la existencia de la figura de medida de seguridad para personas con discapacidad mental e intelectual<sup>495</sup>, y la sujeción del monitoreo independiente por parte de

---

<sup>491</sup> Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

<sup>492</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 18.

<sup>493</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 21.

<sup>494</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 71, fracción XXI, inciso c).

<sup>495</sup> Sobre este aspecto, durante la reunión con sociedad civil de 22 de septiembre de 2015, la organización *Documenta* informó que la aplicación de las medidas de seguridad para personas con discapacidad implica la restricción de los derechos y garantías del debido proceso, ya que se sujeta a las personas a tratamiento

sociedad civil al arbitrio de la autoridad penitenciaria. Al respecto, la CIDH insta al Estado a que dicho proyecto se adecúe a los estándares internacionales en la materia que garanticen los derechos de las personas privadas de libertad, tanto procesadas como sentenciadas, con énfasis en un debido proceso penal y reinserción social.

## ii. Principales aspectos de preocupación

329. De acuerdo con la información recopilada y recibida por la CIDH en los últimos años a través de sus distintos mecanismos, las problemáticas presentadas en los centros de detención mexicanos dependen en parte importante de los distintos niveles de gobierno a los que éstos pertenecen. Sin embargo, la Comisión advierte que en reclusorios federales y estatales se presentan patrones comunes y estructurales, tales como hacinamiento, corrupción y autogobierno descontrolado en aspectos como seguridad y acceso a servicios básicos, violencia entre internos, falta de atención médica, ausencia de oportunidades reales para la reinserción social, falta de atención diferenciada a grupos de especial preocupación, maltrato por parte del personal penitenciario, y la falta de mecanismos efectivos para la presentación de quejas.
330. Respecto a los centros de detención estatales, la información al alcance de la Comisión indica que además de que su principal problema sería el hacinamiento, éstos se caracterizarían también por condiciones más graves y precarias debido a la falta de recursos económicos de las entidades federativas. Según la información recabada por esta Comisión, los reclusorios federales presentarían mejores condiciones físicas y más control, pero también un ambiente de extrema represión. En este sentido, se caracterizan por la utilización de prolongados regímenes de aislamiento (hasta por 22 y a veces 23 horas al día), restricción de comunicación entre internos y graves dificultades para tener contacto con el exterior.
331. Por otra parte, una preocupación recurrente informada por parte de la sociedad civil, es la relativa al uso desmedido de la pena privativa de la libertad<sup>496</sup>. Al respecto, la CNDH ha manifestado que precisamente el uso “desmesurado” de la pena privativa constituye una de las principales causas de la sobre población de los centros de detención en México<sup>497</sup>, y que a pesar de los esfuerzos realizados por las autoridades para dotar de más instalaciones al sistema penitenciario, los resultados no han sido los esperados, “lo que demuestra que para abatir este fenómeno se requiere de programas integrales, más allá de la construcción de más prisiones”<sup>498</sup>.

---

médico forzoso y con temporalidad indefinida. Esto implica que la persona sea condenada por su discapacidad y no por la conducta delictiva.

<sup>496</sup> CNDH, *La Sobre población en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana*, 2015, p. 75.

<sup>497</sup> CNDH, *La Sobre población en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana*, 2015, p. 3.

<sup>498</sup> CNDH, *La Sobre población en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana*, 2015, pág. 3.

### *Hacinamiento*

332. La CIDH ha sido informada que el hacinamiento constituye uno de los principales problemas que se presentan en la mayoría de los centros de detención mexicanos. De acuerdo con información recibida por la Comisión, el hacinamiento tendría como consecuencia el incremento del autogobierno descontrolado por la falta de supervisión por parte de la autoridad penitenciaria, corrupción y violencia en los últimos años<sup>499</sup>. Por su parte, la CNDH señaló en su informe “La Sobre población en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana” de 2015, que el hacinamiento constituye una de las principales violaciones de derechos humanos en centros de detención en México<sup>500</sup>. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) también ha informado a la Comisión sobre esta problemática<sup>501</sup>.
333. De conformidad con cifras oficiales, la capacidad total de alojamiento del sistema penitenciario mexicano es de 203.096 plazas<sup>502</sup>. Considerando que actualmente se cuenta con una población penitenciaria total de 254.469 personas privadas de libertad<sup>503</sup>, se presenta un déficit de 51.353 plazas; es decir, hay un nivel de hacinamiento general del 25.5%, por encima de su capacidad de alojamiento. De los 388 centros penales del país, 200 se encuentran sobre poblados<sup>504</sup>; lo que demuestra que la distribución real del hacinamiento no es uniforme, y por ende, diversos centros presentarían un agravamiento de esta problemática. Ello se refleja, por ejemplo, en el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente que contaba al 22 de septiembre de 2015 con una población de 12.883, cuando su capacidad era para 5.604 personas; es decir, habría rebasado la capacidad del centro en un 229%. Sobre esta problemática, el Relator de las Naciones Unidas sobre la Tortura indicó que estas cifras si bien preocupantes, no reflejan el “real hacinamiento”; lo anterior, debido a que “la capacidad se mide en camas disponibles y no en función del espacio de aproximadamente 18 m [...] con el que debe contar cada detenido de acuerdo con estándares aceptados<sup>505</sup>”.

### *Corrupción y autogobierno descontrolado*

334. La Comisión ha sido informada que existen fuertes estructuras de corrupción en el sistema penitenciario mexicano. En particular, organizaciones de la sociedad civil y familiares de personas privadas de libertad han indicado que éstas serían sujetas a cobros indebidos por parte de personal penitenciario a fin de que sean provistas

<sup>499</sup> Información referida a esta Comisión durante la audiencia ante la CIDH “Desafíos en la implementación del sistema de justicia penal en México”, 150 período ordinario de sesiones, 27 de marzo de 2014.

<sup>500</sup> CNDH, *La Sobre población en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana*, 2015, pág. 3.

<sup>501</sup> Información de la CDHDF para la CIDH, en el marco de su visita in loco a México, entregada el 1 de octubre de 2015, pág. 7.

<sup>502</sup> SEGOB, Comisión Nacional de Seguridad, Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria, agosto de 2015.

<sup>503</sup> SEGOB, Comisión Nacional de Seguridad, Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria, agosto de 2015.

<sup>504</sup> SEGOB, Comisión Nacional de Seguridad, Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria, agosto de 2015.

<sup>505</sup> Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura, Juan E. Méndez, Misión a México*, A/HRC/28/68/Add.3, 29 de diciembre de 2014, párr. 61.

de servicios y bienes básicos, tales como comida y agua, y salud; también se les exige cuota a fin de que no sean golpeadas y abusadas en los centros de detención. Por su parte, la CDHDF informó que la principal fuente de quejas que recibiría se refiere a personas privadas de libertad<sup>506</sup>; y destacó el cobro “arbitrario” de cuotas por parte de autoridades, para que las personas privadas de su libertad puedan recibir atención médica<sup>507</sup>. De acuerdo con un estudio del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de 2014, en las prisiones en el Distrito Federal se habrían duplicado los cobros indebidos a lo largo de la década 2002 al 2013<sup>508</sup>.

335. De acuerdo con expertos en la materia, los altos niveles de corrupción se presentarían en gran medida, debido a que el personal carcelario resulta insuficiente, labora en condiciones muy precarias, y no cuenta con los elementos que requiere para desempeñar su función. Por otra parte, organizaciones de la sociedad civil informaron a esta Comisión que a pesar que se habrían denunciado públicamente actos graves de corrupción por parte de funcionarios penitenciarios, no se habrían adelantado investigaciones penales con la debida diligencia y los hechos permanecerían en impunidad.
336. Otro aspecto que ha sido informado a la Comisión se refiere al control absoluto que ejercen los propios internos en ciertos centros penitenciarios. Esta situación, de acuerdo con organizaciones de la sociedad civil, se presentaría particularmente en los estados del Norte del país donde hay una fuerte presencia de delincuencia organizada. En particular, han destacado la complejidad de la situación en centros penales como Topo Chico, en el estado de Nuevo León, donde supuestamente los propios internos golpean, e incluso han llegado a privar de la vida a aquéllos que se han negado a cubrir los montos de las extorsiones. Además, no se permitiría que los familiares provean artículos de primera necesidad a los internos, sino que los vendería una empresa dentro del penal a precios exorbitantes<sup>509</sup>.

### *Imposición de sanciones disciplinarias*

337. Por otra parte, considerando lo observado durante su visita de 2015 y la información recibida recientemente, la Comisión observa que la aplicación de sanciones disciplinarias resulta desproporcionada en relación con el acto que se sanciona, y a menudo responde a criterios discrecionales por parte del personal penitenciario, además de que las personas a las que se les imponen este tipo de sanciones no cuentan con los mecanismos independientes y eficaces para cuestionarlas. La CIDH advierte que uno de los castigos más comunes consiste en la imposición del régimen de aislamiento en celdas pequeñas y en condiciones

---

<sup>506</sup> Información referida durante la visita de la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad en septiembre de 2014.

<sup>507</sup> Información de la CDHDF para la CIDH, en el marco de su visita in loco a México, entregada el 1 de octubre de 2015, pág. 4.

<sup>508</sup> Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Delito y Cárcel en México, deterioro social y desempeño institucional. México, agosto de 2014.

<sup>509</sup> En este sentido, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Tortura señaló que recibió quejas generalizadas respecto a la escasa cantidad y mala calidad de la comida, situación que se agrava dado que generalmente se impediría recibirla de familiares.

deplorables, por períodos excesivamente prolongados –hasta por meses– y con restricción de visitas y llamadas con sus familiares.

338. En particular, en el Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha, la CIDH observó las condiciones deplorables de las celdas de castigo utilizadas, y constató el prolongado tiempo de aplicación de este tipo de sanciones. Al respecto, una de las internas refirió llevar encerrada tres meses en celdas de castigo por haber discutido con un jefe de seguridad; este periodo de tiempo fue también confirmado por las autoridades, quienes afirmaron que habría sido el resultado de algunas infracciones seguidas cometidas por la persona castigada. Dicha interna señaló: “Me subieron por discutir con un jefe de seguridad, por exigir mis derechos. Me dejaron sin llamadas. Las custodias me lastimaron las manos. No atienden mi mano. No confío en las autoridades”.
339. En una de las celdas donde se encontraban tres internas sometidas a régimen de aislamiento, la CIDH observó condiciones deplorables en cuanto a limpieza; en particular, el excusado estaba sucio, la celda estaba repleta de basura; se encontraba comida en mal estado, papeles, e incluso, una toalla femenina usada estaba a la vista. Una de estas internas que habría estado castigada por 4 días, indicó: “Desde el sábado que llegamos, no nos dejan sacar la basura. No nos han dejado ir por nuestras cosas, no tenemos cepillo de dientes. Estoy menstruando desde el sábado y sólo me han dado dos toallas femeninas”. Por su parte, otra interna refirió que durante los primeros días, de los tres meses que llevaba en régimen de aislamiento, no le habrían suministrado objetos de limpieza personal.
340. Asimismo, la Comisión ha recibido información respecto a que otra de las sanciones que suelen imponerse consiste en los traslados de centros de detención, con el objeto de restringir el contacto con el exterior. La información referida indica que frente a los traslados, no existiría una notificación oficial a las internas, familiares o representantes legales; e incluso, durante los mismos, las personas trasladadas serían sometidas a malos tratos y tortura.

### *Privatización y certificación de las prisiones*

341. La CIDH ha sido informada que desde 2006 se estarían celebrando diversos contratos de prestación de servicios para la administración y manejo de los centros de detención, a fin de disminuir la carga financiera del Estado. En particular, altas autoridades penitenciarias han referido a esta Comisión que “el contrato de presentación de servicios es el futuro del sistema penitenciario en México”; y específicamente, mediante estos contratos, las empresas se comprometerían a proporcionar seguridad con enfoque “panóptico”, alimentos, limpieza, reparaciones, atención a jardines, y tecnología. Por su parte, de acuerdo con organizaciones de la sociedad civil, a fin de dar cumplimiento a los contratos con empresas privadas, cada centro debe mantener el número de personas privadas de libertad en razón de la capacidad instalada, lo que incentivaría la utilización de la prisión como el único medio para combatir el delito. De acuerdo con la sociedad civil, los modelos de privatización se han registrado principalmente en los centros penitenciarios administrados por el gobierno federal, en particular en: CEFERESO No. 1; CEFERESO No. 11 en Sonora, CEFERESO No. 12 en Guanajuato, CEFERESO No.13 en Oaxaca, y el CEFERESO No. 14 en Durango.

342. Sobre el particular, la CIDH manifiesta su preocupación por la falta de disponibilidad de información sobre los contratos celebrados por el Estado y las empresas respectivas señaladas por organizaciones de la sociedad civil. La CIDH advierte que mediante vía de acceso a información pública, esta información ha sido negada por el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social por ser considerada “reservada”<sup>510</sup>.
343. Por otra parte, la CIDH también fue informada tanto por autoridades federales y estatales, así como por organizaciones de la sociedad civil que, a fin de contar con el apoyo de la iniciativa Mérida, en 2008 se habría iniciado un amplio proceso de importación de un modelo carcelario de Estados Unidos, a través de la certificación internacional por parte del *American Correctional Association* (“ACA” por sus siglas en inglés). El Comisionado del Órgano Desconcentrado Administrativo Desconcentrado informó a esta Comisión que una vez que se cuenta con la certificación de los centros, a través del apoyo de la Iniciativa Mérida, se consiguen apoyos en especie, tales como equipos tecnológicos y médicos. De acuerdo con lo informado por la autoridad en referencia, y por otras federales y estatales, de los centros penitenciarios que cuentan con este tipo de certificación, destacan los siguientes: el Centro Federal de Readaptación Social número 9 Norte, en Chihuahua; los Centros Varoniles de Seguridad Penitenciaria (Cevasep) verticales 1 y 2, construidos al costado del Reclusorio Preventivo Varonil Norte; y dos centros para adolescentes en el Distrito Federal. Informaron también que actualmente se busca la certificación en diez centros de detención.
344. Esta Comisión manifiesta su preocupación por la información recibida respecto a que por lo menos en algunos casos, los regímenes de los centros privatizados y la búsqueda por certificación internacional, serían planteados y ejecutados a partir de estructura de máxima seguridad estadounidense; lo que habría derivado en la aplicación de regímenes incompatibles con los derechos humanos. En este sentido, dichos regímenes han implicado en la práctica excesivas restricciones de visitas por parte de familiares y defensores de las personas privadas de libertad; limitadísimo acceso al aire libre y actividades de recreación; revisiones físicas excesivas, incluso en partes íntimas del cuerpo de los visitantes.
345. Adicionalmente, preocupa a esta Comisión que el modelo que busca incrementar la seguridad mediante la contratación de prestación de servicios y búsqueda de certificación internacional, suele ser un modelo muy costoso, aspecto referido tanto por autoridades estatales como por organizaciones de la sociedad civil<sup>511</sup>. A este respecto, esta Comisión destaca lo referido por la CNDH en su Recomendación 35/2013 respecto a la privatización del CEFERESO No. 11 de Sonora, en la que señala que a pesar del “alto” costo diario bajo el modelo de “contrato de prestación de servicios”, éste centro “presenta similares deficiencias o incluso mayores que

<sup>510</sup> Comité de Información de la Secretaría de Seguridad Pública, Solicitud de información 3670000001012, Resolución OADPRS/CDI/003-12, 11 de julio de 2012. Disponible en: <http://www.cns.gob.mx/portal-WebApp>ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/1222084//archivo>

<sup>511</sup> Al respecto, organizaciones de la sociedad civil y expertos en la temática indicaron a la CIDH que detrás de estos esquemas de privatización operan grupos política y económicamente poderosos que operarían de acuerdo con una finalidad específica de lucro financiero.

los centros dependientes del propio gobierno federal<sup>512</sup>". Preocupa a esta Comisión que la asignación de recursos se dirija principalmente al soporte de modelos represivos y contrarios a estándares internacionales, en vez de que se destine a la humanización de las prisiones y al establecimiento de medidas tendientes a garantizar la reinserción social de las personas privadas de libertad.

### *Falta de atención diferenciada a grupos de especial preocupación*

346. La CIDH ha recibido información preocupante sobre la situación de poblaciones en mayor riesgo de sufrir violaciones a sus derechos humanos en el contexto de la privación de su libertad. Con base en la información recibida, la Comisión advierte en términos generales, la ausencia de institucionalidad y políticas públicas que atiendan a su situación particular, respondan al principio de especialidad y permitan cumplir con los deberes especiales de protección del Estado mexicano.
347. En lo que respecta a las mujeres privadas de libertad, la información recibida indica que desde el momento de su detención se enfrentan a serios abusos y a condiciones que no están adaptadas a su condición; lo anterior, debido a la ausencia de perspectiva de género en la normativa local y políticas públicas. En particular la CIDH ha sido informada, como fue señalado anteriormente en el presente informe, que las mujeres privadas de libertad son víctimas de diversos tipos de violencia, como abusos sexuales y tortura; además de que se enfrentan a serios obstáculos para acceder a servicios de atención médica adecuados, lo que afectaría especialmente a las mujeres embarazadas y lactantes.
348. Asimismo, organizaciones de la sociedad civil informaron que aproximadamente el 60 % de la población femenina se encuentra en centros de reclusión masculinos, por lo que se encuentran en espacios que las colocan en un mayor riesgo de abusos por parte de otros internos y funcionarios, además de que estas prisiones que no resultan aptas para cubrir con sus necesidades, sobre todo para las mujeres indígenas, las mujeres con orientaciones e identidades sexuales distintas, las mujeres embarazadas, las madres lactantes, así como para la población infantil que con ellas radican<sup>513</sup>.

---

<sup>512</sup> Específicamente la CNDH refiere que el costo del CEFERESO NO. 11 de Sonora asciende a \$1.670.00 (mil seiscientos setenta pesos 00/100 M.N.) por interno diario, bajo el modelo "CPS" (Contrato de Prestación de Servicios). CNDH, Recomendación No. 35/2013: *Sobre el caso de internos del Centro Federal de Readaptación Social No. 11 "CPS Sonora"*, en Hermosillo, Sonora, 25 de septiembre de 2013, párr. 71 Disponible en: [http://www.cndh.org.mx/sites/fuentes/documentos/Recomendaciones/2013/REC\\_2013\\_035.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/fuentes/documentos/Recomendaciones/2013/REC_2013_035.pdf). Por otra parte, respecto a las condiciones de detención, en la recomendación 9/2015 de la CNDH emitida en marzo de 2015, dicha institución destaca que entre las principales violaciones de derechos humanos a las que se enfrentan las personas en este centro, se encuentran: a) "irregularidad" en la realización de actividades recreativas; b) permanencia en su celdas la mayor parte del día, donde se alimentan y realizan sus necesidades fisiológicas, en condiciones insalubres; c) inadecuada atención médica, y d) obstaculización para recibir visitas y correspondencia, así como para realizar llamadas. CNDH, Recomendación No. 9/2015, Sobre el caso de violaciones al trato digno y a la reinserción social de los internos del Centro Federal de Readaptación Social No. 11 "CPS Sonora", en Hermosillo, Sonora, 30 de marzo de 2015. Disponible en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2015/Rec\\_2015\\_009.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2015/Rec_2015_009.pdf)

<sup>513</sup> Sobre este último punto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su Informe Especial sobre las Mujeres Internas en los Centros de Detención de la República Mexicana de 2015, determinó que se carece de una homologación de los criterios normativos respecto al periodo de tiempo que los menores de edad,

349. Respecto a las personas con discapacidad que se encuentran en el sistema penitenciario, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Tortura señaló que la mayoría de éstas se encuentran en centros que no resultan acordes para su tratamiento, en sectores reducidos de las prisiones y sufren condiciones de insalubridad y hacinamiento, agravadas por sus necesidades de salud<sup>514</sup>. Además, en cuanto a las mujeres con discapacidad que se encuentran privadas de su libertad en centros penitenciarios, la CDHDF señaló en 2014 que con base en la información recibida mediante su mecanismo de quejas, así como la documentación de centros de detención femeniles, se identifica que los problemas comunes a los que se enfrenta esta población, consisten en los siguientes: sobremedicación; falta de garantía de consentimiento informado, e imposición del régimen de aislamiento<sup>515</sup>.
350. Por otra parte, la Comisión destaca la situación en la que se encuentran las personas con discapacidad privadas de su libertad en instituciones no carcelarias, y de larga estancia. Al respecto, de conformidad con la información al alcance de esta Comisión, se habrían documentado violaciones a los derechos a la vida e integridad, destacando la segregación de por vida, el uso prolongado de sujetaciones físicas y del régimen de aislamiento, los cuartos de aislamiento y jaulas, y la sobremedicación. La alarmante situación en la que se encuentran las personas con discapacidad en instituciones de larga estancia, tales como los Centros de Asistencia e Integración Social (“CASI”) en la Ciudad de México ha sido referida por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Tortura y por la CDHDF<sup>516</sup>.
351. Asimismo, información recibida por la Comisión indica que en varias instituciones mexicanas, niñas y mujeres con discapacidad son esterilizadas de manera forzada<sup>517</sup>. Al respecto, la Comisión recuerda que la CIDH ha sostenido que en los casos en los que se practican intervenciones quirúrgicas y tratamientos médicos a las mujeres sin su consentimiento tales como la esterilización forzada, constituirían una violación al derecho a la integridad personal<sup>518</sup>. En este tipo de casos, las disposiciones contenidas en la Convención de Belém do Pará como instrumento específico de protección especial a los derechos humanos de las mujeres deberá ser utilizado para precisar las obligaciones derivadas del artículo 5

---

nacidos de madres privadas de la libertad, puedan permanecer al lado de ellas, registrándose períodos que van de los primeros seis meses de vida a los doce años. CNDH, *Informe Especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre las Mujeres Internas en los Centros de Reclusión de la República Mexicana*, 2015, p. 17.

<sup>514</sup> Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez, Misión a México, A/HRC/28/68/Add.3, 29 de diciembre de 2014, párr. 74.

<sup>515</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Derechos Humanos, mujeres y reclusión. Informe sobre la situación de los derechos humanos de las mujeres privadas de libertad en centros de reclusión del Distrito Federal*, Informe Anual 2014, 2015.

<sup>516</sup> Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura*, Juan E. Méndez, Misión a México, A/HRC/28/68/Add.3, 29 de diciembre de 2014, párr. 75; Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 2/2012, Falta de atención médica especializada, integral, adecuada, oportuna y puntual, en un ambiente digno, a personas con discapacidad mental y/o psicosocial usuarias de los Centros de Asistencia e Integración Social del Distrito Federal, Expediente CDHDF/IV/122/COY/09/D7280, 2012. Disponible en: [http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco\\_1202.pdf](http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_1202.pdf)

<sup>517</sup> Ver Disability Rights International (DRI), *Sin Justicia: tortura, trata y segregación en México* (2015) p. 17.

<sup>518</sup> CIDH, *Acceso a servicios de salud materna desde una perspectiva de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 69, 7 de junio de 2010, párr. 39.

de la Convención Americana<sup>519</sup>. La CIDH advierte en igual sentido que el Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha determinado que la esterilización forzada constituye una violación al derecho a la integridad personal<sup>520</sup>, y ha expresado su preocupación por las prácticas de esterilización forzada practicadas en la institución ‘Casa Esperanza’, en la Ciudad de México<sup>521</sup>.

352. Respecto a las personas migrantes, tal como ya lo señalase en su informe de 2013, la Comisión observa con suma preocupación que la utilización de la detención migratoria de migrantes y personas sujetas a protección internacional continúa siendo la regla y no la excepción en México<sup>522</sup>. Entre julio de 2014 y junio de 2015, las detenciones de migrantes centroamericanos en situación irregular incrementaron en un 70% comparado con el mismo periodo del año anterior<sup>523</sup>. Otro ejemplo son las deportaciones de niños migrantes desde México, las cuales aumentaron de 4.015 durante todo el 2011 a 12.511 de enero a junio de 2015, lo cual equivale a un promedio de 2.085 niños deportados por mes. Cabe señalar que las deportaciones de migrantes, en particular de niñas, niños y adolescentes, implican su previa detención, la cual en ocasiones es prolongada. Tras la puesta en marcha del PIFS, México actualmente está deteniendo y deportando más migrantes centroamericanos que los Estados Unidos, revirtiendo lo que era una tendencia histórica<sup>524</sup>. Asimismo, organizaciones de la sociedad civil informaron a la Comisión que tras la puesta en marcha del Programa Integral Frontera Sur (PIFS) habrían incrementado los delitos y abusos contra personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiados.

---

<sup>519</sup> CIDH, *Acceso a servicios de salud materna desde una perspectiva de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 69, 7 de junio de 2010, párr. 39.

<sup>520</sup> Este derecho está reconocido en el artículo 17 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD). Ver Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Comité CDPD), *Observaciones Finales a México*, CRPD/C/MEX/CO/1, 27 Octubre 2014, párr. 37 y 38.

<sup>521</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Comité CDPD), *Observaciones Finales a México*, CRPD/C/MEX/CO/1, 27 Octubre 2014, párr. 37 y 38. Disponible en: <http://tbinternet.ohchr.org/-layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/MEX/CO/1&Lang=Sp>

<sup>522</sup> También véase, Varios Autores, *Derechos Cautivos: La situación de las personas migrantes y sujetas a protección internacional en los centros de detención migratoria: siete experiencias de monitoreo desde la sociedad civil*. 2015, p. 27. Informe elaborado por Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, A.C. Dignidad y Justicia en el Camino, A.C. (FM4 Paso Libre) Frontera con Justicia, A.C. (Casa del Migrante de Saltillo) Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, S.J.- Universidad Iberoamericana Puebla. Sin Fronteras, I.A.P. Disponible en: [http://derechoscautivos.sinfronteras.org.mx/recursos/DerechosCautivos\\_2015.pdf](http://derechoscautivos.sinfronteras.org.mx/recursos/DerechosCautivos_2015.pdf)

<sup>523</sup> Gobierno de México , Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación, Boletín Estadístico 2013, Boletín Estadístico 2014, Boletín Estadístico 2015.

<sup>524</sup> CIDH, *Audiencia sobre derechos humanos e interpretación de personas elegibles para la protección internacional*, 22 de octubre de 2015. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=aoe3qH-oHd8>

**Eventos de migrantes detenidos en estaciones migratorias I  
2013 – 2015\***

TOTAL DE MIGRANTES DETENIDOS		
2013	2014	2015
86.298	127.149	144.452

\* Cifras de enero a septiembre de 2015. Fuente: Instituto Nacional de Migración.

# CAPÍTULO 5

# SITUACIÓN DE DEFENSORAS

# Y DEFENSORES DE DERECHOS

# HUMANOS Y DE PERIODISTAS

# Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN

# SITUACIÓN DE DEFENSORAS Y DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS Y DE PERIODISTAS Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN

## A. *Defensoras y defensores de derechos humanos*

353. En el contexto de violencia que afecta a México, durante la visita la Comisión prestó particular atención a la situación de las y los defensores de derechos humanos, en vista de su rol importante en la promoción y defensa de los derechos humanos. A pesar del reconocimiento de las autoridades estatales a la labor que realizan, y que se ve reflejado en importantes esfuerzos a fin de proporcionales protección, la Comisión constató que las defensoras y defensores continúan siendo objeto de graves situaciones que amenazan sus derechos humanos.
354. La CIDH ha recibido información sobre desapariciones y ataques contra la vida e integridad personal tanto de agentes estatales como no estatales, prácticas de hostigamiento y amenazas, vigilancia, interceptación de las comunicaciones, así como desafíos en la aplicación del mecanismo para la protección de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Según organizaciones de la sociedad civil, se habrían creado marcos normativos que criminalizan directa o indirectamente la protesta social y la labor de las y los defensores. Resaltan el uso de tipo penales abiertos, vagos y ambiguos como “obstrucción a las vías públicas” o atentado contra “la riqueza nacional”.
355. En los últimos años, la Comisión Interamericana ha otorgado una serie de medidas cautelares para proteger a un número importante de defensores y defensoras de derechos humanos que han experimentado una serie de continuas amenazas, hostigamientos y actos de violencia, debido al desarrollo de su trabajo en la defensa de los derechos humanos. Algunas de los defensores y defensoras de derechos humanos protegidos por medidas cautelares respecto de México incluyen defensores del medio ambiente, migrantes, pueblos indígenas, personas desplazadas internamente, de la comunidad LGBTI, y de organizaciones que se encuentran impulsando el esclarecimiento de personas desaparecidas forzadamente, la investigación de actos de tortura, ejecuciones extrajudiciales y otras violaciones a derechos humanos ocurridas en México. Específicamente, durante el último año, ocho de las medidas cautelares otorgadas por la Comisión Interamericana respecto de México se han relacionado con la situación de defensores y defensoras de derechos humanos<sup>525</sup>, en asuntos en los que la CIDH ha

525

CIDH, Medidas cautelares otorgadas durante el año 2015, disponibles en el siguiente enlace: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>

requerido al Estado que adopte las medidas necesarias para que puedan desarrollar sus actividades como defensores de derechos humanos sin ser objeto de actos de violencia, amenazas y hostigamientos.

356. Durante la visita, la CIDH recibió testimonios de defensoras y defensores de derechos humanos, entre los que se encontraban beneficiarios de medidas cautelares, quienes manifestaron que continúan los asesinatos, agresiones, amenazas que incluirían a los miembros de sus familias, seguimientos, así como una serie de señalamientos por parte de autoridades estatales, las cuales los desestimian y estigmatizan por su labor de defensa de los derechos humanos. En este escenario y al igual que en el seguimiento a medidas cautelares otorgadas, la Comisión recibió información preocupante sobre serios desafíos en el avance de las investigaciones relacionadas con amenazas, agresiones y hostigamientos, a pesar del efecto intimidatorio que estas situaciones generan en las defensoras y defensores de derechos humanos.
357. Respecto de la situación de defensoras de derechos humanos en México, la CIDH ha otorgado una serie de medidas cautelares con el fin de proteger la vida y la integridad personal de aquellas defensoras que estarían siendo agredidas, amenazadas, acosadas y hostigadas como una consecuencia directa a su labor. Bajo este escenario, la CIDH ha recibido información preocupante sobre la falta de implementación oportuna de medidas efectivas de seguridad que permitan evitar hechos irreparables que podrían comprometer la vida y la integridad de defensoras de derechos humanos y sus familiares. En este sentido, a lo largo del año 2015, la Comisión Interamericana otorgó dos medidas cautelares a favor de tres defensoras de derechos humanos que se encontrarían ante una presunta situación de desprotección.
358. En primer lugar, el 25 de febrero de 2015 la CIDH adoptó medidas cautelares a favor de Norma Mesino Mesino y 10 miembros de su familia, quienes se encontrarían en riesgo en vista de los presuntos hechos de violencia, hostigamiento y amenazas a las que estarían siendo objeto<sup>526</sup>. En estas circunstancias, la Comisión tomó especial consideración que, de acuerdo a lo alegado, los presuntos hechos serían una consecuencia directa a la labor de Norma Mesino como defensora de derechos humanos y a las acciones emprendidas por la misma para esclarecer los asesinatos de sus familiares. Asimismo, la Comisión valoró que, a pesar que Norma Mesino contaría con presuntas medidas de protección por parte del Estado, las mismas parecerían no ser idóneas ni efectivas, por lo que la defensora de derechos humanos se encontraría en una presunta situación de desprotección.
359. La CIDH también otorgó medidas cautelares el 27 de abril de 2015 a favor de dos defensoras de derechos humanos que se encontrarían en la región de la Sierra Madre en Sinaloa<sup>527</sup>. En este sentido, la Comisión valoró que las defensoras E. y K.

<sup>526</sup> CIDH, Medida Cautelar Nro. MC 77/15, Defensoras E. y K. y sus familiares, 25 de febrero de 2015. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2015/MC77-15-ES.pdf>

<sup>527</sup> CIDH, Medida Cautelar Nro. MC 13/15 , Norma Mesino Mesino y 10 miembros de su familia, 27 de abril de 2015. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2015/MC13-15-ES.pdf>

estarían enfrentando una serie de presuntas amenazas y actos de hostigamiento como consecuencia a sus actividades de denuncia, representación y acompañamiento a un grupo de personas presuntamente en situación de desplazamiento en la región de Sinaloa. En estas circunstancias, la Comisión tomó especial consideración la información suministrada por los solicitantes respecto de la falta de medidas de seguridad que pudieran proteger la vida y la integridad de las defensoras E. y K., aunada al presunto atentado contra el Presidente Municipal de Choix, quien representaría la única autoridad estadal que estaría brindando apoyo a dichas defensoras.

360. La CIDH también recibió información sobre la situación de violencia que sufren las y los defensores de derechos humanos y líderes indígenas, incluidos aquéllos que son beneficiarios de medidas cautelares, del estado de Chihuahua. En particular, la Comisión ha tenido conocimiento sobre líderes y defensores en zonas rurales de dicho estado, incluidos aquellos defensores del medio ambiente que se oponen a proyectos extractivos, que son objeto de actos de violencia a manos de particulares, presuntamente relacionados con empresas involucradas en dichos proyectos, los cuales en ocasiones cuentan con el apoyo, tácito o explícito, de fuerzas de seguridad locales<sup>528</sup>. La información recibida indica que en muchos casos, las empresas impulsoras de los proyectos utilizan el sistema de justicia para encausar a líderes indígenas, campesinos y ambientales opositores por delitos comunes, como estrategia para presionarlos a desistir de su labor de defensa de los derechos humanos<sup>529</sup>. Durante la visita *in loco*, la CIDH recibió abundante información sobre casos específicos de este tipo de criminalización de líderes, de opositores ambientales en General Cepeda, Coahuila, de La Asamblea Veracruzana de Iniciativas y Defensa Ambiental (LAVIDA), el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), entre muchos otros<sup>530</sup>.
361. La Comisión Interamericana observa que la posible utilización de querellas judiciales o el inicio de investigaciones sin fundamento contra defensores de derechos humanos, en retaliación al ejercicio de sus labores, puede tener un efecto amedrentador y también generar una paralización de su trabajo en la defensa de los derechos humanos, en la medida que su tiempo, recursos y energías deben ser

<sup>528</sup> “Obstáculos para el acceso a la justicia ante violación de los derechos humanos en México”, Informe presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el marco de su Visita *in loco*, realizada a México del 28 de septiembre al 2 de octubre de 2015, págs. 6-17. Estos fenómenos afectan, entre otras, a comunidades rarámuri y tepehuanes en Chihuahua, zapotecas en Oaxaca, el pueblo Yaqui en Sonora, entre muchos otros.

<sup>529</sup> Información presentada por organizaciones de la sociedad civil en reunión con la CIDH durante su vista *in loco* en Monterrey, Nuevo León, 29 de septiembre de 2015 (Archivo de la CIDH). Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEDMA), *Acceso a la justicia de víctimas de violaciones de derechos humanos ambientales en México*, Visita *in loco* de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 28 de septiembre de 2015 (Archivo de la Comisión).

<sup>530</sup> El CEMDA informó que, entre 2009 y 2015, documentó más de 251 casos de agresiones en contra de defensores y defensoras de derechos ambientales en 23 entidades federativas de México. 109 de estos casos documentados habrían tenido lugar entre mayo de 2014 y junio de 2015. Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEDMA), *Acceso a la justicia de víctimas de violaciones de derechos humanos ambientales en México*, Visita *in loco* de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 28 de septiembre de 2015, apartado 3 (Archivo de la Comisión).

dedicas a su propia defensa<sup>531</sup>. En tal sentido, la CIDH considera que el Estado debe asegurar que sus autoridades o terceras personas no manipulen el poder punitivo del Estado y sus órganos de justicia con el fin de hostigar a quienes se encuentran dedicados a actividades de defensa de los derechos humanos.

## 1. Ataques contra la vida e integridad personal

362. En el período 2006-2012, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) registró 245 agresiones en contra de personas defensoras, 22 personas defensoras y 5 integrantes de sus familias presuntamente asesinadas por motivos relacionados con su defensa de derechos humanos, y reportaron que se desconocía el paradero de 6 personas defensoras. El mayor número de reportes por agresiones contra defensoras y defensores se reportó en Oaxaca, Chihuahua, Coahuila, Guerrero y Distrito Federal<sup>532</sup> y en el periodo de diciembre de 2012 a mayo de 2013, reportan que 16% se cometieron en Oaxaca, 16% en Guerrero, 13% en Chiapas, 11% en Distrito Federal, y 9% en Chihuahua.<sup>533</sup> Asimismo, la Relatoría para la Libertad de Expresión y Atención a Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos de la CDHDF registró, en 2010, 47 presuntas agresiones contra personas defensoras de los derechos humanos a nivel nacional, 63 en 2011, 485 en 2012, y 214 hasta el 29 de junio de 2013; siendo las detenciones arbitrarias las agresiones que encabezan la lista con 102 en 2012 y 73 en 2013. Conforme a cifras proporcionadas por organizaciones de la sociedad civil, del 1 de junio de 2012 al 1 de mayo del 2015 se reportaron por lo menos 918 casos de violaciones de los derechos humanos contra personas defensoras en México.
363. Por otra parte, la Acción Urgente para Defensores de los Derechos Humanos (ACUDDEH), el Comité Cerezo México, y la Campaña Nacional Contra la Desaparición Forzada, presentaron a la CIDH la siguiente información:

<sup>531</sup> CIDH, *Informe Anual* de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 51 Corr. 1, 30 diciembre de 2009, párr. 619.

<sup>532</sup> OACNUDH, *Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México: Actualización 2012 y balance 2013, junio de 2013*, pág. 10.

<sup>533</sup> Acción Urgente para Defensores de Derechos Humanos, Comité Cerezo México y Campaña Nacional contra la Desaparición Forzada, *Defender los derechos humanos en México: el costo de la dignidad. Junio de 2012 a mayo de 2013*, pág. 20.

## Casos de violaciones de los derechos humanos (VDH) contra personas defensoras en México

	NÚMERO DE VDH	NÚMERO DE CASOS EN TOTAL	TIPO DE VÍCTIMA
1 JUN 2012 - 31 MAYO 2013 <sup>534</sup>	156	153	90 personas 25 organizaciones 10 comunidades
1 JUN 2013 - 31 MAYO 2014 <sup>535</sup>	274	204	133 personas 47 organizaciones 24 comunidades
1 JUN 2014 - 31 MAYO 2015 <sup>536</sup>	488	330	248 personas 47 organizaciones 35 comunidades
<b>TOTAL</b>	<b>918</b>	<b>687</b>	<b>471 personas</b> <b>119 organizaciones</b> <b>69 comunidades</b>

Fuente: Acción Urgente para Defensores de Derechos Humanos, el Comité Cerezo México y la Campaña Nacional contra la Desaparición Forzada.

364. Según estas organizaciones, el estado de Guerrero es donde habría el mayor número de actos de violaciones a los derechos humanos cometidos durante el período comprendido entre junio 2014 y mayo 2015 en contra de defensores de derechos humanos con 202; seguido por el Distrito Federal con 140.<sup>537</sup> Asimismo, documentaron 52 casos de personas defensoras de los derechos humanos quienes fueron víctimas de la desaparición forzada y 22 ejecuciones extrajudiciales durante el mismo periodo.<sup>538</sup>
365. La Comisión recibió información que indica que entre 2010 y 2014, organizaciones de la sociedad civil registraron 615 casos de agresiones a personas y organizaciones defensoras de derechos humanos, incluyendo 36 asesinatos, con

<sup>534</sup> Acción Urgente para Defensores de Derechos Humanos, Comité Cerezo México y Campaña Nacional contra la Desaparición Forzada, *Defender los derechos humanos en México: el costo de la dignidad. Junio de 2012 a mayo de 2013*, pág. 9.

<sup>535</sup> Acción Urgente para Defensores de Derechos Humanos, Comité Cerezo México y Campaña Nacional contra la Desaparición Forzada, *Informe: La defensa de los derechos humanos en México: una lucha contra la impunidad*, junio de 2013 a mayo de 2014 (5 de septiembre de 2014), pág. 36.

<sup>536</sup> ACUDDEH AC, Comité Cerezo México, y Campaña Nacional Contra la Desaparición Forzada *Cuarto Informe de violaciones de derechos humanos contra personas defensoras de los derechos humanos. Defender los derechos humanos en México: la represión política, un práctica generalizada* (27 de agosto de 2015), pág. 28.

<sup>537</sup> ACUDDEH AC, Comité Cerezo México, y Campaña Nacional Contra la Desaparición Forzada, *Cuarto Informe de violaciones de derechos humanos contra personas defensoras de los derechos humanos. Defender los derechos humanos en México: la represión política, un práctica generalizada*, 27 de agosto de 2015, pág. 128.

<sup>538</sup> ACUDDEH AC, Comité Cerezo México, y Campaña Nacional Contra la Desaparición Forzada, *Cuarto Informe de violaciones de derechos humanos contra personas defensoras de los derechos humanos. Defender los derechos humanos en México: la represión política, un práctica generalizada*, 27 de agosto de 2015, pág. 80, 98.

Guerrero y Oaxaca siendo los estados donde más agresiones se registraron<sup>539</sup>. Todos estos casos seguirían en la impunidad.

366. De manera consistente, la CIDH ha reiterado que el medio más eficaz para proteger a las defensoras y defensores de derechos humanos en el hemisferio es investigar eficazmente los actos de violencia en su contra y sancionar a los responsables<sup>540</sup> y, por tanto, el Estado tiene la obligación de combatir la impunidad por todos los medios legales disponibles, ya que ésta propicia la repetición crónica de las violaciones a derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares<sup>541</sup>. La impunidad frente a este tipo de agresiones, alimenta la percepción de que estos actos son tolerados por el Estado y sus instituciones.
367. La CIDH ha señalado que las y los defensores de derechos humanos son un pilar esencial para el fortalecimiento y consolidación de las democracias, ya que el fin que motiva la labor que desempeñan incumbe a la sociedad en general, y busca el beneficio de ésta. Por tanto, cuando se impide a una persona la defensa de los derechos humanos, se afecta directamente al resto de la sociedad. La Comisión recuerda asimismo que la labor de defensores y defensoras es esencial para la construcción de una sociedad democrática sólida y duradera, y tiene un papel protagónico en el proceso para el logro pleno del Estado de Derecho y el fortalecimiento de la democracia.
368. Como ha señalado la Comisión anteriormente, los actos de violencia y otros ataques contra las defensoras y los defensores de derechos humanos no sólo afectan las garantías propias de todo ser humano, sino que atentan contra el papel fundamental que juegan en la sociedad y sume en la indefensión a todas aquellas personas para quienes trabajan. Consecuentemente, la protección de las personas defensoras es urgente e indispensable para garantizar su derecho a la vida, su trabajo como defensores, y en consecuencia, la vigencia de la democracia y los derechos humanos.
369. Asimismo, la Comisión observa que las declaraciones que deslegitiman y desacreditan la labor de defensores y defensoras de derechos humanos incrementan su vulnerabilidad. En varias ocasiones, tales declaraciones sugieren que las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos colaboran con grupos disidentes armados, o proyectan campañas que atentan contra la seguridad del Estado o desprestigian la imagen internacional de los países<sup>542</sup>. En particular, la Comisión considera que este tipo de manifestaciones que deslegitiman el trabajo

<sup>539</sup> Carta Pública de la Red Nacional de Defensoras de Derechos Humanos, “Allega RNDDHM información sobre situación de defensores de derechos humanos en México, 15 de octubre de 2015. Ver también Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., *Violaciones graves a derechos humanos en la guerra contra las drogas en México*, 2015, pág. 11.

<sup>540</sup> CIDH, *Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de los derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, párr. 202.

<sup>541</sup> Corte IDH. *Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia*. Sentencia de 1º de julio de 2006. Serie C No. 148, párr. 299; Corte IDH. *Caso Baldeón García Vs. Perú*. Sentencia de 6 de abril de 2006. Serie C No. 147, párr. 168.

<sup>542</sup> CIDH, *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*, párr. 176. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/defensores/defensorescap5.htm>

provenientes de representantes estatales, expresadas en contextos sea de violencia política, fuerte polarización o alta conflictividad social, emiten el mensaje que los actos de violencia destinados a acallar a defensoras y defensores de derechos humanos y sus organizaciones, cuentan con la aquiescencia del Gobierno<sup>543</sup>.

370. El Estado debe reconocer públicamente que el ejercicio de la promoción y defensa de los derechos humanos es una acción legítima y que, al ejercer estas acciones, las defensoras y defensores no están contra las instituciones del Estado sino que, por el contrario, propendan al fortalecimiento del Estado de Derecho y la ampliación de los derechos y garantías de todas las personas. Todas las autoridades y funcionarios estatales de ámbito local deben tener conciencia de los principios relativos a las actividades de los defensores y su protección, así como de las directrices aplicables a su observancia.
371. Por otra parte, la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, en su visita a México en el 2011, notó que en muchas ocasiones, las magistradas y magistrados, operadores judiciales y profesionales del derecho no pueden actuar con libertad y de manera plenamente independiente y autónoma, pues son sujetos a amenazas, intimidaciones, hostigamientos y otras presiones indebidas<sup>544</sup>. Además, señaló que el crimen organizado en particular busca infiltrarse e interferir de manera creciente en las instituciones de justicia a través de la corrupción y de amenazas.
372. Según la información recibida, en Guerrero, habrían presiones a las que estarían siendo sujetos operadores de justicia de primera instancia y fiscales cuando investigan y conocen casos de violaciones a los derechos humanos<sup>545</sup>. También se indicó que operadores de justicia son receptores de presiones políticas principalmente del Ejecutivo ante denuncias sobre presuntos actos de corrupción de funcionarios estatales<sup>546</sup>. Se denunció asimismo que fiscales y jueces son objeto de actos de intimidación y coerción por parte de miembros del crimen organizado. En este marco, la CIDH observa que el 2 de junio de 2015, personas desconocidas arrojaron un artefacto explosivo en las instalaciones del Poder Judicial de la Federación en el municipio de Matamoros, Tamaulipas quedando 4 personas heridas.<sup>547</sup> Asimismo, el 9 de noviembre de 2015 se habrían registrado cinco

---

<sup>543</sup> CIDH, *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*, párr. 177. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/defensores/defensorescap5.htm>

<sup>544</sup> Naciones Unidas. *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Misión a México*, A/HRC/17/30/Add.3, 18 de abril de 2011.

<sup>545</sup> Open Society Justice Initiative, *Informe Justicia Fallida en el Estado de Guerrero*. Disponible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/justicia-fallida-estado-guerrero-esp-20150826.pdf>

<sup>546</sup> Open Society Justice Initiative, *Informe Justicia Fallida en el Estado de Guerrero*. Disponible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/justicia-fallida-estado-guerrero-esp-20150826.pdf>

<sup>547</sup> Diario de Yucatán. *Ataque contra instalaciones del poder judicial deja 4 heridos*, 2 de junio de 2015 Disponible en: <http://yucatan.com.mx/mexico/delincuencia/ataque-contra-instalaciones-del-poder-judicial-deja-4-heridos>; Diario El Informador, *Condenan ataque a oficinas del poder judicial en Matamoros*, 2 de junio de 2015. Disponible en: <http://www.informador.com.mx/mexico/2015/595618/6/condenan-ataque-a-oficinas-del-poder-judicial-en-matamoros.htm>

balazos contra la fachada del edificio del Poder Judicial de la Federación en la ciudad de Saltillo, Coahuila<sup>548</sup>.

373. La CIDH reitera que si los Estados no garantizan la seguridad de sus jueces y magistrados contra toda clase de presiones externas, incluyendo las represalias directamente dirigidas a atacar su persona y familia, el ejercicio de la función jurisdiccional puede ser gravemente afectado frustrando el desarrollo libre de la función judicial y el acceso a la justicia para las víctimas de violaciones a derechos humanos<sup>549</sup>. Consecuentemente, la CIDH insta al Estado mexicano a investigar, procesar y sancionar a quienes atentan contra los operadores de justicia. Asimismo debe de asegurar esquemas de protección adecuados conforme a sus necesidades.

## B. *Situación de periodistas y ataques contra la libertad de expresión*

374. En la última década México se ha convertido en uno de los países más peligrosos para ejercer el periodismo<sup>550</sup>. La CIDH ha visto con preocupación el aumento acelerado de las agresiones de distinto tipo y homicidios de periodistas y comunicadores en México. Según lo registrado por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, entre 2010 y 2015 habrían sido asesinados más de 55 periodistas, 6 de ellos durante el 2014<sup>551</sup> y 6 más en lo corrido del 2015. De acuerdo a cifras de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), habrían ocurrido 107 asesinatos de periodistas entre el año 2000 y septiembre de 2015<sup>552</sup>.
375. De acuerdo con la información recopilada por la Relatoría Especial y la recibida durante la visita *in loco*, en los últimos años la situación de violencia contra periodistas, comunicadores y trabajadores de los medios en México ha venido en aumento sobre todo en algunas entidades federativas puntuales<sup>553</sup>, a pesar de las reformas constitucionales y legislativas y la adopción de medidas por parte del Estado para salvaguardar su integridad, entre las que se cuenta la aprobación y puesta en marcha de un mecanismo de protección para periodistas y defensores de derechos humanos. Durante la última década, la Comisión ha utilizado su mecanismo de medidas cautelares a fin de solicitar a México la protección de un

<sup>548</sup> SPD Noticias. *Investiga PGR ataque a edificio del poder judicial*, 11 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://www.sdpnoticias.com/estados/2015/11/10/investiga-pgr-ataque-a-edificio-de-poder-judicial>

<sup>549</sup> CIDH, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66. 31 de diciembre de 2011.

<sup>550</sup> Committee to Protect Journalists (CPJ). *CPJ's 2014 Global Impunity Index* y Reporteros Sin Fronteras. *Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa 2015*.

<sup>551</sup> CIDH. *Informe anual 2014. Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2014*, 9 de marzo de 2015.

<sup>552</sup> CNDH. *Informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en ocasión de la visita In Loco de la CIDH*, 27 de septiembre de 2015, pág. 38.

<sup>553</sup> CIDH. *Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. Capítulo II: Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010. 7 de marzo de 2011. CIDH. *Informe anual 2014. Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2014*, 9 de marzo de 2015.

número importante de periodistas víctimas de diferentes tipos de hostigamientos y amenazas.

376. La violencia contra comunicadores se ha visto especialmente agudizada en aquellas entidades federativas en las que existe una fuerte presencia de crimen organizado y, en muchos casos, los integrantes actúan en colusión con agentes estatales. La información con la que cuenta la CIDH permite afirmar que las víctimas de violencia son principalmente periodistas que han denunciado o han informado sobre corrupción administrativa en el ámbito local, narcotráfico, delincuencia organizada, seguridad pública y asuntos relacionados<sup>554</sup>. De acuerdo con la información proporcionada por la CNDH, los estados con mayor número de homicidios de periodistas son Veracruz, Tamaulipas, Guerrero, Chihuahua y Oaxaca; en el periodo comprendido entre 2000 y agosto de 2015, casi seis de cada diez homicidios habrían sucedido en esas cinco entidades federativas<sup>555</sup>.
377. El asesinato de periodistas y trabajadores de medios de comunicación constituye la forma de censura más extrema<sup>556</sup>. Sin embargo, la Relatoría también ha documentado y recibido denuncias de otros tipos de agresiones contra quienes ejercen su derecho a expresarse libremente en México, tales como desapariciones, amenazas, secuestros, agresiones físicas, ataques a instalaciones de medios de comunicación e incluso ataques cibernéticos.
378. En el marco del contexto electoral que vivió México en el primer semestre de 2015, donde de acuerdo a la información proporcionada por el Estado 10 candidatos fueron asesinados<sup>557</sup>, se recibió información sobre diferentes actos de violencia que también afectaron a periodistas y comunicadores. Dentro de las agresiones registradas se encuentran agresiones físicas, robo de equipos, intimaciones para borrar material periodístico, amenazas y ataques cibernéticos (bloqueo de páginas, *hackeo*, negación del servicio -DDoS-). Guerrero habría sido uno de los estados en donde el contexto electoral resultó más adverso en contra de comunicadores y manifestantes<sup>558</sup>.

---

<sup>554</sup> CIDH. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia*, 2013. CIDH. informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*, 7 de marzo 2011.

<sup>555</sup> CNDH. Informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en Ocación de la visita in loco de la CIDH. 27 de septiembre de 2015, pág. 38; CIDH. informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*, 7 de marzo 2011.

<sup>556</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística (periodo 1995-2005)*, 8 de marzo de 2008. Presentación; CIDH. Informe No. 37/10. 17 de marzo de 2010. Caso 12.308. *Manoel Leal de Oliveira (Brasil)*, párr. 7; Naciones Unidas. Asamblea General. *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns*. A/HRC/20/22, 10 de abril de 2012, párr. 21.

<sup>557</sup> De acuerdo con la información proporcionada por el Estado, todos los homicidios actualmente están siendo investigados. Estados Unidos Mexicanos. Informe del Estado mexicano en respuesta a la solicitud de información conforme al artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos transmitida el 19 de junio de 2015. México, Distrito Federal, 24 de agosto de 2015.

<sup>558</sup> Centro de investigación y capacitación Propuesta Cívica. Elecciones y Agresiones, *Monitoreo de agresiones contra periodistas en contexto electoral*, julio 7 de 2015; Reporteros Sin Fronteras (RSF), *Elecciones en*

379. En el 2015, se presentaron otro tipo de afectaciones a la prensa que permiten observar la existencia de un contexto complejo para el ejercicio periodístico, no solo por el riesgo de agresiones y amenazas sino también por episodios como el ocurrido con la periodista Carmen Aristegui, quien puso en descubierto un caso de presunta corrupción que involucraba a altas autoridades en la compra de una lujosa casa utilizada por el Presidente de la República<sup>559</sup>. Luego de esa y otras investigaciones, la periodista y su equipo fueron cesados por la empresa concesionaria de la emisora con la que mantenían un contrato, incluso cuando las mediciones indicaban que su programa tenía una alta audiencia. La empresa MVS alegó que Aristegui y su equipo habían utilizado la imagen y la marca de la prensa para fines no autorizados, en ocasión de adherir a la plataforma Mexico Leaks, destinada a conseguir información de fuentes confidenciales<sup>560</sup>.
380. Durante el 2014, la CIDH también recibió información sobre graves hechos de violencia y detenciones arbitrarias registradas en el desarrollo de protestas que habrían afectado a decenas de manifestantes y periodistas,<sup>561</sup> tal información fue confirmada por las organizaciones de sociedad civil que defienden la libertad de expresión y la defensa de derechos humanos durante la visita *in loco*.
381. La CIDH observa que los actos de violencia e intimidación que sufren los periodistas y otros trabajadores de los medios de comunicación, constituye el principal obstáculo para el ejercicio de la libertad de expresión en México. La violencia y los altos índices de impunidad, hacen que la autocensura en muchos casos sea la alternativa para que los periodistas salvaguarden su integridad personal y su vida. La Comisión ha señalado que la violencia contra periodistas o trabajadores y trabajadoras de los medios de comunicación que se comete a causa del ejercicio de su profesión, no solo afecta la voz de estas personas, en particular al violar su derecho a la libertad de expresión, sino que vulnera el derecho de las sociedades en general a buscar y recibir todo tipo de información e ideas de manera pacífica y libre<sup>562</sup>. Como ha observado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “el ejercicio periodístico sólo puede efectuarse libremente

---

México, manchadas por la violencia contra periodistas, 10 de junio de 2015; Artículo 19, Más Violencia, más silencio, 2 de julio de 2015; Artículo 19, Temporada electoral, una agresión contra la prensa cada 10.6 horas, 19 de mayo de 2015; Imagen Siglo XXI, Hackean AVC Noticias, 7 de junio de 2015.

<sup>559</sup> Aristegui Noticias, La casa blanca de Enrique Peña Nieto (investigación especial), 9 de noviembre de 2014; Ombudsman Noticias MVS (a través de Facebook), Posicionamiento público sobre caso México Leaks, 12 de marzo de 2015.

<sup>560</sup> El Tiempo, Despiden a periodista que destapó escándalo de mansión de Peña Nieto, 16 de marzo de 2015; BBC, El escándalo que condujo al despido de la destacada periodista mexicana Carmen Aristegui, 16 de marzo de 2015; La Jornada, MVS despedire a la periodista Carmen Aristegui, 15 de marzo de 2015; CNN, Termina batalla judicial: Carmen Aristegui pierde amparo contra MVS, 14 de julio de 2015; Animal Político, Carmen Aristegui pierde amparo contra MVS, 14 de julio de 2015.

<sup>561</sup> CIDH, Informe Anual 2014, Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2014, 9 de marzo de 2015.

<sup>562</sup> CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística (período 1995-2005), OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35, 8 de marzo de 2008, párr. 9.

cuento las personas que lo realizan no son víctimas de amenazas ni de agresiones físicas, psíquicas o morales u otros actos de hostigamiento"<sup>563</sup>.

382. De acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos, el Estado mexicano no solo está obligado a garantizar que sus agentes no cometan actos de violencia contra periodistas, sino también a prevenir razonablemente las agresiones provenientes de particulares cuando sabe o debiera saber del riesgo. El noveno principio de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, de la CIDH, establece que: "El asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada".

## 1. Asesinatos

383. De acuerdo con las cifras aportadas por la CNDH desde el 2000 hasta septiembre de 2015 se habrían dado 107 asesinatos de periodistas<sup>564</sup>, por su parte la FEADLE reporta en las cifras publicadas en su portal web que desde el 2000 y hasta el 31 de agosto de 2015 se habrían dado 103 homicidios de periodistas<sup>565</sup>.
384. Veracruz, a donde la CIDH se trasladó, ha tenido el mayor número de asesinatos de periodistas en los últimos 5 años. De acuerdo con las cifras que maneja la CNDH, entre el 2005 y el 2015 habrían ocurrido 16 asesinatos y entre 2010 y 2013 se habrían dado 4 casos de desaparición de periodistas<sup>566</sup>. Según información proporcionada por la FEADLE, de los 40 casos en los que ha aplicado su facultad de atracción, 8 de ellos pertenecen a Veracruz. Por su parte, la Relatoría Especial ha recibido información sobre 16 asesinatos de periodistas desde 2010. La Comisión Estatal para Atención y Protección de los Periodistas, ha iniciado 69 procedimientos de protección, 22 de ellos en el 2015 y a septiembre de 2015, 46 expedientes de protección estarían vigentes.
385. Durante el 2014 la Relatoría tomó conocimiento del asesinato de 5 periodistas y trabajadores de medios<sup>567</sup> a los cuales les ha hecho seguimiento a través de las

<sup>563</sup> Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012 Serie C No. 248, párr. 209.

<sup>564</sup> CNDH. *Informe Nacional de la Comisión de los Derechos Humanos en ocasión de la visita in loco de la CIDH*. 27 de septiembre de 2015.

<sup>565</sup> PGR. Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Libertad de Expresión, FEADLE. [Estadísticas](#).

<sup>566</sup> CNDH. *Informe Nacional de la Comisión de los Derechos Humanos en ocasión de la visita in loco de la CIDH*. 27 de septiembre de 2015, págs. 40, 41.

<sup>567</sup> Los casos registrados por la Relatoría durante el 2014 son los de los periodistas y comunicadores: Jorge Torres Palacios, columnista del semanario *El Dictamen* vocero de la Dirección Municipal de Salud de Acapulco, en el estado de Guerrero; Octavio Rojas Hernández, corresponsal del diario *El Buen Tono* con sede en el estado de Veracruz; Atilano Román Tirado, locutor de la radio *Fiesta Mexicana 98.7 FM* y líder comunitario; Jesús Antonio Gamboa Urías, director de la revista política *Nueva Prensa*; En un atentado contra el periodista Indalecio Benítez, director y fundador de la radio comunitaria *Catalena Mexiquense 98.1*

diferentes herramientas con que cuenta para ello. En el transcurso del 2015 la Relatoría ha documentado el asesinato de otros 6 periodistas<sup>568</sup>. Todos estos episodios han sido motivo de condena de la Relatoría Especial y ha mantenido el seguimiento y la exigencia de actuar de manera pronta y oportuna para investigar estos crímenes e identificar y sancionar a los responsables. Algunos de estos terribles episodios han llamado de forma especial la atención de la sociedad mexicana y de la comunidad internacional. Por ejemplo, los casos de Moisés Sánchez Cerezo y Rubén Espinosa, dos cruentos asesinatos, representan el silenciamiento de reporteros que cubrían casos de alto interés público en Veracruz, y evidencian los retos que afronta el sistema judicial del Estado mexicano para cumplir con su obligación de investigar, juzgar y sancionar de manera efectiva la violencia contra los y las periodistas.

386. El cuerpo del periodista y activista José Moisés Sánchez Cerezo, propietario del semanario *La Unión*, de Medellín de Bravo (Veracruz), fue hallado por la policía 22 días después de su desaparición, en una localidad cercana a la ciudad en la que vivía y ejercía la actividad periodística<sup>569</sup>. Sánchez Cerezo, divulgaba información de interés para su comunidad a través de una publicación que editaba con frecuencia variable y en forma más habitual en su página de la red social Facebook. En ambas plataformas cuestionaba la gestión del alcalde, Omar Cruz Reyes<sup>570</sup>.
387. El 26 de enero de 2015<sup>571</sup>, la Comisión había dictado medidas cautelares a favor del periodista, "para determinar la situación y el paradero de José Moisés Sánchez Cerezo, con el propósito de proteger su vida e integridad personal"<sup>572</sup>. La investigación de este caso fue asumida por la Fiscalía General del estado de Veracruz, la cual a la fecha ha logrado vincular a 4 personas que habrían participado del plan para desaparecer y asesinar a Moisés Sánchez.

---

*M*, fue asesinado su hijo de 12 años. La tuitera @Miut3, identificada como María del Rosario Fuentes Rubio; y Gregorio Jiménez de la Cruz, periodista de la sección policiaca de los periódicos *Notisur* y *Liberal del Sur*. Durante el 2015 La CIDH también recibió información sobre otros crímenes ocurridos en los que las autoridades no encuentran una clara conexión con el ejercicio de la profesión. El 9 de julio de 2015 fue asesinado el director general del periódico digital de Oaxaca Foro Político, Edgar Hernández García, en Huatulco, Oaxaca. El 26 de junio, fue encontrado sin vida el cuerpo del periodista Gerardo Nieto, director del semanario local El Tábano, en la localidad de Comonfort, Guanajuato. Por su parte, el 18 de junio de 2015, fue asesinado con arma blanca el periodista Ismael Díaz López, el corresponsal del diario "Tabasco Hoy" fue encontrado sin vida en su casa en el municipio de Teapa, Tabasco.

<sup>568</sup> Se trata de los asesinatos de Abel Manuel Bautista Raymundo, propietario y director de la radio comunitaria Spacio 96.1 y presidente de la asociación de radios comunitarias en la localidad de Santiago Juxtlahtuacá; Armando Saldaña Morales, trabajaba en la radio La Ke Buena 100.9 FM en la localidad de Tierra Blanca, Veracruz y cubría noticias de política y conflictos en la región; Juan Mendoza Delgado, director del sitio de noticias Escribiendo la verdad; Filadelfo Sánchez locutor de la radio La Favorita de Miahuatlán.

<sup>569</sup> El Economista, *Encuentran cuerpo del periodista Moisés Sánchez*, 26 de enero de 2015; CNN México, *El periodista Moisés Sánchez, de Veracruz, es encontrado muerto*, 25 de enero de 2015; Artículo 19, *PGR identifica con exámenes periciales el cuerpo del periodista Moisés Sánchez*, 6 de febrero de 2015.

<sup>570</sup> Artículo 19, *Tres días antes de su desaparición, alcalde amenazó al periodista Moisés Sánchez*, 3 de enero de 2015.

<sup>571</sup> CIDH. Resolución 1/2015. Medida Cautelar 5/15 Asunto José Moisés Sánchez Cerezo respecto de México. Enero 26 de 2015. <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2015/MC5-15-ES.pdf>

<sup>572</sup> CIDH. *Comunicado de Prensa R 1/15. Relatoría Especial expresa preocupación por desaparición de periodista en el estado de Veracruz, México*, 6 de enero de 2015; CIDH. *Medida cautelar No. 5/15. Asunto José Moisés Sánchez Cerezo respecto de México*, 26 de enero de 2015.

388. Pese a tratarse de un periodista y de la existencia de indicios que apuntarían a que su crimen se debió a razones relacionadas al periodismo, la FEADLE decidió no ejercer su facultad de atracción. Dicha decisión estaría sustentada en dos argumentos, el primero apunta a señalar que el Sr. Sánchez no era periodista sino taxista,<sup>573</sup> esto debido a que en los últimos años había estado realizando dicha actividad para poder sostener a su familia y el segundo, tiene que ver con que la Fiscalía de Veracruz ya había asumido bajo su competencia la investigación. La familia del periodista interpuso un recurso de amparo para exigir que la FEADLE atrajera el caso, sin embargo fue desestimado. La Comisión, ve con preocupación que sea la propia entidad investigativa, quien haciendo uso de diferentes argumentos interponga obstáculos a sí misma para asumir la titularidad de la investigación y que ello pueda terminar afectando el resultado de la misma, en especial en relación con vinculación de autores intelectuales. Como veremos más adelante, esta situación se repetiría en otros casos.
389. El 31 de julio de 2015 en el Distrito Federal de México fue asesinado el reportero gráfico Rubén Espinosa, junto a la activista Nadia Vera Pérez y a otras tres mujeres. De acuerdo a la información disponible, Rubén Espinosa trabajaba en el estado de Veracruz para la Revista Proceso y las agencias Cuartoscuro y AVC Noticias, y era además un activista que exigía al gobierno de ese estado medidas para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las y los periodistas<sup>574</sup>.
390. En junio había decidido refugiarse temporalmente en el Distrito Federal, tras recibir amenazas<sup>575</sup>. En una entrevista emitida días antes de su asesinato, Espinosa expresó su temor de sufrir un atentado y relató el siguiente episodio ocurrido cuando cubría una manifestación de estudiantes: "una persona de la Ayudantía del Gobierno del Estado" de Veracruz se acercó y le advirtió: "deja de tomar fotos si no quieres terminar como Regina". Regina Martínez, también periodista y asesinada en 2012, se destacó por las denuncias e investigaciones y su asesinato es visto por sus colegas como el inicio de una trágica y violenta época contra la prensa de Veracruz<sup>576</sup>.
391. Espinosa había señalado en diversas oportunidades al gobernador de Veracruz, Javier Duarte de Ochoa, como responsable de la falta de libertad de expresión en ese estado. El fotógrafo había contado también incidentes recientes de acoso y

<sup>573</sup> Animal Político, *Fiscalía para la libertad de expresión descarta caso de Moisés Sánchez; dice que no es periodista*, 11 de septiembre de 2015; Imagen Siglo XXI, *Descarta FEADLE caso Moisés Sánchez, dice que no era periodista*, 11 de septiembre de 2015; *FEADLE no atraerá investigación del caso de Moisés Sánchez Cerezo, dice que no era periodista*, 11 de septiembre de 2015; El Diario de Coahuila, *Fiscalía para la libertad de expresión descarta caso de Moisés Sánchez porque dice que no es periodista*, 11 de septiembre de 2015.

<sup>574</sup> CIDH, Comunicado de Prensa R84/15. *La Relatoría Especial condena el asesinato de reportero gráfico en México en un crimen con otras cuatro víctimas*, 4 de agosto de 2015; Artículo 19, *México: Asesinan al fotoperiodista Rubén Espinosa en DF*, 3 de agosto de 2015; CPJ. *Fotógrafo mexicano que abandonó violento estado de Veracruz asesinado en DF*, 3 de agosto de 2015.

<sup>575</sup> Plumas Libres, *Fotoperiodista de Proceso sale de Veracruz por acoso e intimidaciones*, 13 de junio 13 de 2015; El Diario, *Salió de Veracruz para huirle a la muerte; en DF lo alcanzó*, 2 de agosto de 2015.

<sup>576</sup> Animal Político, *Entrevista: Rubén Espinosa, el fotoperiodista hallado muerto en la Ciudad de México*, 9 de julio de 2015; Proceso, *Las últimas entrevistas de Rubén Espinosa*, 11 de agosto de 2015.

vigilancia.<sup>577</sup> A pesar de la situación de riesgo que vivía decidió no acudir al mecanismo estatal ni al federal de protección a periodistas debido a que, según varias fuentes, manifestaba falta de confianza en dichas instancias. El asesinato de Espinosa es el primero de un periodista refugiado en el Distrito Federal. Esto envía un mensaje de inseguridad a numerosos periodistas quienes tras ser amenazados en las regiones, encontraban en el DF un lugar seguro. El crimen múltiple ha generado el rechazo generalizado de la sociedad mexicana. Con posterioridad al asesinato cientos de personas marcharon para exigir justicia e incluso cerca de quinientos periodistas de todo el mundo firmaron una carta abierta dirigida al presidente Peña Nieto, exigiendo justicia en los casos de los periodistas asesinados y garantías para ejercer el oficio en el que se ha convertido uno de los países más peligrosos para la prensa<sup>578</sup>. Actualmente la Procuraduría General del Distrito Federal está cargo de la investigación.

392. Por su parte Nadia Vera Pérez, era activista del movimiento estudiantil #YoSoy132 en Xalapa (Veracruz). En una entrevista difundida ocho meses atrás, Vera Pérez había responsabilizado a Duarte de Ochoa "y a todo su gabinete" de "cualquier cosa" que le pudiera suceder a quienes participan en movimientos sociales de ese estado: "son directamente los que están mandando a reprimirnos", dijo.<sup>579</sup> Según la información disponible, antes de ser asesinada Nadia Vera Pérez habría sido torturada<sup>580</sup>.
393. Con estos dos casos recientes, la CIDH quiere ilustrar acerca de la gravedad de la ola de asesinatos que no cesa desde hace más de una década contra los y las periodistas de México, mientras en la mayoría de las investigaciones se mantiene la situación de denegación de justicia e impunidad. En el Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en México (2010), la Relatoría Especial hizo un seguimiento exhaustivo de una serie importante de casos de periodistas asesinados, para poner de manifiesto las características del crimen mismo, así como los obstáculos que se percibieron en aquel momento en el proceso judicial. En esta nueva visita, la Relatoría volvió a solicitar la actualización de la información de las investigaciones de esos y otros asesinatos producidos posteriores, pero a la fecha de emisión de este informe las autoridades se encontraban reuniendo la información solicitada.
394. Para la Comisión Interamericana es fundamental que el Estado mexicano investigue de forma completa, efectiva e imparcial los asesinatos de periodistas y

<sup>577</sup> CIDH, Comunicado de prensa R84/15. *La Relatoría Especial condena el asesinato de reportero gráfico en México en un crimen con otras cuatro víctimas*, 4 de agosto de 2015; Artículo 19, *México: Asesinan al fotoperiodista Rubén Espinosa en DF*, 3 de agosto de 2015; CPJ, *Fotógrafo mexicano que abandonó violento estado de Veracruz asesinado en DF*, 3 de agosto de 2015.

<sup>578</sup> El País.com, La carta dirigida al presidente mexicano Enrique Peña Nieto [http://internacional.elpais.com/-internacional/2015/08/17/actualidad/1439764029\\_365592.html](http://internacional.elpais.com/-internacional/2015/08/17/actualidad/1439764029_365592.html); El Universal, CARTA de intelectuales dirigida a Peña Nieto <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2015/08/17/carta-de-intelectuales-dirigida-peña-nieto>

<sup>579</sup> CIDH, Comunicado de Prensa R84/15. *La Relatoría Especial condena el asesinato de reportero gráfico en México en un crimen con otras cuatro víctimas*, 4 de agosto de 2015; Aristegui Noticias, *Responsabilizo a Javier Duarte de cualquier cosa que me pase: Nadia Vera, antes de su asesinato*, 3 de agosto de 2015.

<sup>580</sup> Revista Proceso.mx, *El multihomicidio fue por encargo*, 18 de agosto de 2015.

esclarezca sus móviles y determine judicialmente la relación que pudieran tener con la actividad periodística y la libertad de expresión. Las autoridades no deben descartar al ejercicio del periodismo como un móvil del asesinato y/o agresión antes de que se complete la investigación. En este sentido, la CIDH reitera la recomendación realizada en el año 2010 por el ex Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de expresión, Frank la Rue, en el sentido de “[a]adoptar protocolos especiales de investigación para crímenes y delitos cometidos contra periodistas en virtud de los cuales la hipótesis según la cual el crimen o delito habría sido cometido con motivo de su actividad profesional sea necesariamente privilegiada”<sup>581</sup>.

395. La omisión de líneas lógicas de investigación o la falta de diligencia en la recolección de pruebas en este sentido pueden tener graves repercusiones en el desarrollo de los procesos en etapas de acusación o de juicio<sup>582</sup>. No haber agotado en forma completa las líneas lógicas de investigación incide, sobre todo, en que no se pueda identificar a los autores intelectuales<sup>583</sup>.
396. Asimismo, la CIDH y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión recuerdan al Estado que es importante, “reconocer, desde las más altas esferas del Estado, la legitimidad de la labor periodística, y condenar las agresiones cometidas como represalia al ejercicio de la libertad de expresión”<sup>584</sup>.
397. La CIDH recuerda que, existe “la responsabilidad de los funcionarios gubernamentales de mantener un discurso público que no exponga a los periodistas a un mayor riesgo de violencia. A este respecto, la Relatoría ha recordado, entre otras cosas, que una medida de protección simple pero sumamente eficaz consiste en que las más altas autoridades del Estado reconozcan de manera constante, clara, pública y firme la legitimidad y el valor de la labor periodística, aun cuando la información difundida pueda resultar crítica, inconveniente e inoportuna para los intereses del gobierno. De igual forma, es fundamental que las autoridades condenen enérgicamente las agresiones contra periodistas y alienten a las autoridades competentes a actuar con la debida

<sup>581</sup> Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión*, Frank La Rue. Misión a México. 19 de mayo de 2011. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/132/51/PDF/G1113251.pdf?OpenElement>

<sup>582</sup> CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística (Período 1995-2005)*, OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35, 8 de marzo de 2008, párr. 116.

<sup>583</sup> CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística (Período 1995-2005)*, OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008, párr. 125-126; CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Impunidad, Autocensura y Conflicto Armado Interno: Análisis de la Situación de la Libertad de Expresión en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II Doc.51. 31 de agosto de 2005, párrs. 65-66.

<sup>584</sup> CIDH, *Informe Anual 2010*. Ver también ONU. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. Misión conjunta a México, 19 de mayo de 2011. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/132/51/PDF/G1113251.pdf?OpenElement>.

diligencia y celeridad en el esclarecimiento de los hechos y en la sanción de los responsables”<sup>585</sup>.

## 2. Desapariciones, secuestros y otras agresiones

398. De acuerdo con las cifras que registra la CNDH desde 2005 y hasta septiembre de 2015 serían 20 los periodistas desaparecidos. Durante lo corrido del 2015, la Relatoría ha podido documentar 3 casos de desaparición y secuestro de periodistas, son los casos de Bernardo Javier Cano Torres, secuestrado en la localidad de Iguala, Guerrero<sup>586</sup>; una periodista del medio digital *TV Sureste* fue secuestrada por varias horas y agredida sexualmente<sup>587</sup>; Enrique Juárez Torres, director editorial del periódico *El Mañana* de Matamoros fue secuestrado por un grupo armado en Matamoros en febrero de 2015<sup>588</sup>.
399. La Relatoría especial fue informada sobre otro tipo de agresiones, entre ellas, agresiones, amenazas de muerte y desaparición, ataque a las infraestructuras de los medios, la destrucción del material, ataques ciberneticos, llamadas intimidatorias y seguimientos; en muchos de los casos los agresores entraron a los domicilios de los periodistas y robaron el material investigativo o elementos claves para el mismo, como por ejemplo los computadores.
400. El periodista Edwin Meneses del semanario *BMM* y de la estación comunitaria *La Joya 107.5*, y el locutor Samuel López, fueron detenidos por miembros de la Procuraduría General de la República (PGR) acusados de presuntamente utilizar sin autorización la banda radiofónica a través de una estación de radio

---

<sup>585</sup> CIDH, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia*, 2013, pár. 37.

<sup>586</sup> El periodista habría sido secuestrado junto con otras tres personas que viajaban con él en una camioneta, y los autores del crimen habrían pedido un rescate por ellos. Cano trabajaba en ABC Radio de Iguala, en el programa "Hora Cero". La localidad de Iguala ha registrado hechos de significativa violencia en los últimos meses y el estado de Guerrero es uno de los más peligrosos para ejercer el periodismo en ese país. La Fiscalía de Guerrero informó que está investigando el caso. Según prensa local el 27 de mayo de 2015 y tras el pago de su rescate el periodista habría sido liberado.

Comunicado de Prensa R 48/15 - la Relatoría Especial condena el asesinato de un periodista y expresa su preocupación por la desaparición de otro en México. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/-showarticle.asp?artID=989&IID=2>; Fiscalía de Guerrero confirma secuestro de periodista en Iguala. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/desaparece-periodista-en-iguala.html>; Reporteros sin Fronteras, Secuestran al periodista Bernardo Javier Cano Torres en el estado de Guerrero. Disponible en: <http://www.rsf-es.org/news/mexico-secuestran-al-periodista-bernardo-javier-cano-torres-en-el-estado-de-guerrero/>; Familiares del periodista secuestrado en Iguala pagan el rescate y es liberado. Disponible en: <http://www.sinembargo.mx/29-05-2015/1359898>; Reportan liberación de periodista secuestrado en Iguala. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/-nacional/liberan-a-periodista-secuestrado-en-iguala.html>

<sup>587</sup> Article 19, *Privan de la libertad a mujer periodista en Veracruz y es víctima de violencia de género*, 1 de junio de 2015; *El Piñero de la Cuenca, Tras festejar día de Libertad de Expresión, desconocidos secuestran y violan a una reportera en Veracruz*, 31 de mayo de 2015; Realidad de la Cuenca, Desconocidos secuestran y violan a una reportera en Veracruz, 31 de mayo de 2015.

<sup>588</sup> El Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ), *Editor mexicano huye luego de ser secuestrado y golpeado*, 6 de febrero de 2015; El Mañana, *Atentado a EL MAÑANA*, 5 de febrero de 2015.

comunitaria. Ambos habrían tenido que pagar 70 mil pesos (unos \$ 4000 dólares) como fianza. Ese mismo día la PGR habría cerrado y decomisado el equipo de tres radios comunitarias de Salina Cruz y una de Tehuantepec, en el estado de Oaxaca<sup>589</sup>.

401. Asimismo, la Relatoría tuvo conocimiento de que la sede de *Televisa* en Tamaulipas fue atacada dos veces con explosivos a comienzos del año<sup>590</sup>.
402. La CIDH tuvo conocimiento a través del mecanismo de medidas cautelares, que dos periodistas de la revista *Contralínea* beneficiarias de medidas cautelares dictadas por la CIDH, fueron víctimas de allanamientos en su residencia en el mes de septiembre, del lugar habrían sido sustraídos sus computadores y documentos. Por su parte, el fotoperiodista Karlo Reyes, habría sido agredido por efectivos de la fuerza pública vestidos de civil en la celebración de independencia en Xalapa, Veracruz. A estos hechos se suman las agresiones que se registraron en el contexto electoral previamente enunciadas.
403. En su informe anual de 2014, la Relatoría documentó 35 casos de agresiones a periodistas, instalaciones de medios de comunicación, organizaciones de defensa de libertad de expresión entre otros tipo de agresiones<sup>591</sup>. Muchos de los casos que a continuación se enlistan fueron puestos en conocimiento de las autoridades<sup>592</sup>.
404. Algunos de los casos de agresiones contra la prensa registrados durante ese año son el de Hernán Villarreal Cruz, reportero del diario *Presencia*, el 14 de diciembre de 2014 en el municipio de Las Choapas, estado de Veracruz<sup>593</sup>; Anabel Hernández, periodista de la revista *Proceso*, el 21 de diciembre de 2013<sup>594</sup>; Antonio Mundaca,

<sup>589</sup> Página 3, “*Fue terrible*” la experiencia que viví: Periodista Edwin Meneses tras ser detenido por la PGR; Página, *PGR decomisa cuatro radios comunitarias en el Istmo, detiene a dos periodistas*; Red Acción, *AMARC México llama a no criminalizar a comunicadores*, 22 de mayo de 2015.

<sup>590</sup> AFP (a través de El Espectador de Bogotá), *Nuevo ataque con granada contra sede de Televisa en ciudad fronteriza de México*, 26 de marzo de 2015; Animal Político, *El segundo del año: explota una granada en la sede de Televisa en Matamoros*, 26 de marzo de 2015; Relatoría Especial para la Libertad de Expresión – CIDH, *Relatoría Especial condena muerte y ataques a periodistas en México*, 11 de febrero de 2015.

<sup>591</sup> CIDH, *Informe Anual 2014*. Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2014, OEA/Ser.L/V/II Doc. 13, 9 de marzo de 2015, págs. 233 a 243.

<sup>592</sup> El detalle de los casos puede consultarse en: CIDH, *Informe Anual 2014*. Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2014. OEA/Ser.L/V/II Doc. 13 9 de marzo de 2015, págs. 233 a 243. <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/Informe%20Anual%202014.pdf>

<sup>593</sup> Los desconocidos habrían subido al comunicador a un vehículo y lo habrían llevado a un lugar despoblado. En el camino además de golpearlo, también le habrían dicho que “ya le bajara” y que “no te matamos por lo que representas [...]”. Proceso, “*Levantan*”, amenazan y encañonan a reportero en Veracruz, 15 de diciembre de 2014; Sin Embargo, *En dos días, tres periodistas son agredidos por policías y sujetos armados en Zacatecas, DF y Veracruz*, 16 de diciembre de 2014; Independiente de Hidalgo, *Levantan y amenazan a reportero de diario Presencia, en Veracruz*, 16 de diciembre de 2014.

<sup>594</sup> El grupo habría secuestrado por unas horas al escolta de la periodista. El hecho fue denunciado ante el Ministerio Público de la federación adscrito a la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión (FEDALE). Artículo 19, *PGR obligada a esclarecer allanamiento a casa de Anabel Hernández*, 6 de enero de 2014; El Diario, *Exigen investigación seria por agresión de periodista*, 30 de diciembre de 2013; Zacatecas al día, *Allanan El Domicilio De La Periodista Anabel Hernández*, 31 de diciembre de 2013; La Policíaca, *Comando armado allanó domicilio de la periodista Anabel Hernández*, Sin fecha; El Toque, *Nueva agresión contra la periodista mexicana, Anabel Hernández*, 6 de enero de 2014.

Eduardo Jiménez Sandoval, Víctor López y José de Jesús Alcántara, del periódico *El Tuxtepecano*, en Oaxaca<sup>595</sup>; un reportero de *Pulso y San Luis Hoy*, el 12 de enero de 2014<sup>596</sup>. Empresario y socio del periódico *Notivisión*, Ulises Mejía del Ángel, en el municipio de Álamo Temapache, estado Veracruz, el 23 de enero de 2014<sup>597</sup>; la periodista Sandra de los Santos y el equipo del portal de noticias en el que trabaja, *Chiapas Paralelo*<sup>598</sup>; José Alberto Morales Santos, en Chilpancingo, 13 de febrero de 2014<sup>599</sup>; Luis Méndez, periodista del portal *Somos el Medio*, el 18 de febrero de 2014<sup>600</sup>. El 20 de marzo de 2014, Fabiola Gutiérrez Quiroz, periodista del mismo portal<sup>601</sup>; Pedro Arzate García en Chilpancingo, estado de Guerrero, 28 de febrero de 2014<sup>602</sup>; Gustavo Sánchez, director general del portal de noticias *La Policiaca*

<sup>595</sup> Las agresiones se habrían presentado el 1 de enero de 2014 cuando los comunicadores llegaron al municipio para cubrir la toma de posesión del alcalde del municipio de San Miguel Soyaltepec. Los comunicadores habrían sido agredidos con piedras, palos y machetes por personas que bloqueaban una de las carreteras del municipio. Artículo 19, *ALERTA: Cuatro periodistas golpeados y amenazados en Oaxaca*, 3 de enero de 2014; *El Piñero de la Cuenca, Militantes del PUP asedian golpiza e intentan linchar a fotógrafo y directivos del periódico El Tuxtepecano en Temascal*, 1 de enero de 2014.

<sup>596</sup> De acuerdo con lo informado, el comunicador habría sido interceptado a las afueras de su domicilio por desconocidos quienes presuntamente se habrían identificado como policía judicial y lo obligaron a entrar a un vehículo. Allí lo acusaron de un delito, y cuando el reportero se identificó como tal le habrían dicho “¿tú eres el que saca las notitas?” mientras era agredido física y verbalmente. La Jornada, *Denuncian agresión a reportero en SLP*, 19 de enero de 2014; La Orquesta, *Nueva agresión a periodista en San Luis Potosí*, 18 de enero de 2014; Periodistas en riesgo, *Denuncia Editorial secuestro de reportero*, 12 de enero de 2014; Centro de Reportes Informativos sobre Guatemala (Cerigua), *Denuncian agresión a periodista en San Luis Potosí*, 20 de enero de 2014.

<sup>597</sup> El diario habría sufrido amenazas previamente por lo que el Mecanismo de Protección para Defensores de los Derechos Humanos y Periodistas de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) a nivel Federal, así como otras instituciones gubernamentales en el Estado, habrían ordenado un conjunto de medidas de protección para garantizar la seguridad del medio y sus colaboradores. Artículo 19, *ALERTA: Últimas agresiones contra la prensa en México*, 25 de enero de 2014.

<sup>598</sup> Para el portal de noticias, la investigación judicial “tiene una serie de irregularidades que apuntan a que esta acción es para amedrentar el ejercicio de la libertad de expresión del equipo del portal de noticias Chiapas Paralelo”. El medio señaló que esta no es la primera vez que serían objeto de amedrentamiento por parte del gobierno. Artículo 19, *ALERTA: Últimas agresiones contra la prensa en México*, 25 de enero de 2014; Chiapas Paralelo, *Carta abierta al gobernador del estado, Manuel Velasco*, 28 de enero de 2014; CNN México, *Una periodista de Chiapas denuncia un intento de “amedrentar” a su medio*, 31 de enero de 2014; El País, *El Gobierno de Chiapas investiga a la familia de una periodista crítica*, 29 de enero de 2014.

<sup>599</sup> Los hechos se habrían presentado luego de que publicara una columna en la que denunciaba presuntas arbitrariedades y actos de tortura cometidos por las autodefensas en dicho municipio. Morales habría interpuesto la denuncia ante la Procuraduría General de la República en contra del dirigente de la Unión de Pueblos y Organizaciones del Estado de Guerrero por los delitos de amenazas de muerte, intimidación y violación a la libertad de expresión. Proceso, *Denuncia reportero acoso de autodefensas de Guerrero*, 14 de febrero de 2014; Libertad Guerrero, *Reportero denuncia penalmente a Bruno Plácido por amenazas e intimidaciones*, 14 de febrero de 2014; Alberto Morales Santos, *Solicito su valiosa intervención*, 21 de febrero de 2014. Disponible en: Archivo de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

<sup>600</sup> Artículo 19, *Alerta: Policías capitalinos detienen a periodista*, 18 de febrero de 2014; Animal Político, *17 periodistas detenidos en DF por documentar en vía pública*, 20 de febrero de 2014.

<sup>601</sup> Artículo 19, *Alerta: Policías del DF detienen ilegalmente a periodista de “Somos El Medio”*, 20 de marzo de 2014; Cimac Noticias, *Detiene STC de manera arbitraria a reportera Fabiola Gutiérrez*, 24 de marzo de 2014; Somos el Medio, *Corrupción, extorsión, censura, brutalidad policiaca y contubernio institucional en los casos de Fabiola Quiroz y Víctor Cilia*, 23 de marzo de 2014.

<sup>602</sup> El ingreso se habría producido mientras el comunicador, quien es el conductor del noticiero de la cadena Siga TV, se dirigía a la Procuraduría local a solicitar protección y denunciar actos en su contra. Ese día en la mañana, el periodista había notado que un auto se encontraba frente a su oficina y lo seguía por lo que habría decidido no entrar a su trabajo. Ante los hechos, las autoridades locales le habrían otorgado de

del Istmo, en Salina Cruz, estado de Oaxaca<sup>603</sup>; el 12 de marzo de 2014, Balbina Flores Martínez, corresponsal de la organización *Reporteros Sin Fronteras* (RSF)<sup>604</sup>; Abel Martínez Reyes, de los diarios *Notisur* y *El Mañanero* e Isidro Domínguez Sánchez, propietario del semanario político *La Libertad*<sup>605</sup>; la columnista y politóloga Denise Dresser el 31 de marzo de 2014<sup>606</sup>; el director general de la organización *Artículo 19* oficina para México y Centroamérica, Darío Ramírez, 16 de marzo de 2014<sup>607</sup>; el director de la *Agencia Rubios News*, Abisaí Rubio; y los reporteros Mario Mosqueda y Neftalí Antonio Gómez en la ciudad de Nuevo Laredo, estado de Tamaulipas, el 4 de abril de 2014<sup>608</sup>.

405. La redactora del diario *El Buen Tono* que se edita en el estado de Veracruz<sup>609</sup>; Marta Durán de Huerta, colaboradora de la revista *Proceso* y corresponsal de *Radio*

---

manera provisional y extraordinaria dos escoltas para que lo acompañaran. Artículo 19, *Alerta: Periodista es hostigado y es allanada su casa en Guerrero*, 1 de marzo de 2014; Cencos, *Alerta LE: Periodista es hostigado y es allanada su casa en Guerrero*, 1 de marzo de 2014; Clases de Periodismo, *México: Allanan casa de periodista hostigado*, 2 de marzo de 2014.

- 603 La primera de estas se habría presentado el 10 de marzo cuando en medio de la transmisión de su noticiero radial habría recibido una llamada al aire en la que un hombre le habría advertido que ya lo tenía “ubicado para asesinarlo”. Esta primera amenaza habría sido denunciada ante la Procuraduría General de la República instancia que habría abierto una investigación en la mesa 13 de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE), pero que hasta final de mayo no habría producido avances. En mayo, tras la publicación de una nota en su portal el 2 de mayo, el periodista habría recibido mensajes de texto en su celular donde le advertían que por haber publicado información relacionada con una conductora local de televisión, iba a sufrir consecuencias. La tercera amenaza habría ocurrido el 5 de mayo cuando desconocidos encapuchados lo habrían interceptado y le habrían exigido que retirara una nota periodística publicada en su portal o de lo contrario lo asesinarían. Artículo 19, *#ALERTA: Periodista de Oaxaca amenazado de muerte por tercera ocasión*, 9 de mayo de 2014; Artículo 19. *Alerta: Periodista de Oaxaca recibe amenaza de muerte*, 11 de marzo de 2014; Reporteros Sin Fronteras (RSF), “*LAS AUTORIDADES MEXICANAS DEBEN OTORGAR PROTECCIÓN CUANTO ANTES A LOS PERIODISTAS AMENAZADOS*”, 23 de mayo de 2014; Diario Avanzada, *Amenazan de muerte a periodistas en Oaxaca y el DF; CNDH realiza investigaciones*, 25 de mayo de 2014.

- 604 Los hechos se denunciaron ante la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE) y ante la Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal. Reporteros Sin Fronteras (RSF), *La corresponsal de RSF recibe llamadas amenazantes*, 13 de marzo de 2014; Artículo 19, *Alerta: Corresponsal de RSF en México es amenazada*, 13 de marzo de 2014; Asociación Mundial de Periódicos y Editores de Noticias (WAN-IFRA), *WAN-IFRA exhorta a autoridades mexicanas a investigar amenazas contra defensora de libertad de expresión*, 19 de marzo de 2014.

- 605 Artículo 19, *México: Alcalde y Síndico de Chinameca, Veracruz, amenazan a periodistas*, 31 de marzo de 2014; Diario Presencia, *Y siguen las amenazas...*, 4 de abril de 2014.

- 606 Artículo 19, *#ALERTA: Denise Dresser intimidada por escribir libremente*, 15 de abril de 2014; Proceso, *Denuncia Artículo 19 “intimidaciones” contra Denise Dresser por texto sobre Beltrones*, 15 de abril de 2014; Aristegui Noticias, *Dresser, “intimidada” tras publicar columna sobre Beltrones: Artículo 19*, Sin fecha.

- 607 Artículo 19, *ALERTA: La casa del Director General de ARTICLE 19 es allanada*, 17 de marzo de 2014; Aristegui Noticias, *Allanan la casa del Director de Artículo 19; solicita protección*, 18 de marzo de 2014.

- 608 Los periodistas habrían llegado al lugar a documentar un accidente vial entre un vehículo de transporte de pasajeros y una patrulla del Ejército razón por la que se habrían enojado los militares y los habrían amenazado con “desaparecerlos”. Los periodistas habrían interpuesto la denuncia ante la Procuraduría General de la República en Tamaulipas. Artículo 19, *FEADLE obligada a investigar agresión de militares a periodistas tamaulipecos*, 13 de mayo de 2014; El Punto Crítico, *Agreden a periodistas en Nuevo Laredo*, 7 de abril de 2014; AgenciaRNnoticias/Canal oficial YouTube, *Soldados de la policía Estatal Agreden a Reporteros y Chofer de transporte urbano*, 5 de abril de 2014.

- 609 Artículo 19, *#ALERTA México: Diario El Buen Tono de Veracruz recibe amenazas*, 7 de abril de 2014; El Buen Tono, *Ante el MP, denuncian amenaza contra El Buen Tono*, 8 de abril de 2014; Almargen, *El acoso a El Buen Tono de Córdoba: amenazan con volver a quemar las instalaciones del diario*, 11 de abril de 2014.

Nederland, mayo de 2014<sup>610</sup>; la directora del periódico *El Veraz*, que se edita en Xalapa, estado de Veracruz, Claudia Guerrero, 29 de julio de 2014<sup>611</sup>; el director del semanario *Tinta Verde*, Ignacio Domínguez, en Xalapa, estado de Veracruz<sup>612</sup>; la periodista Karla Janeth Silva Guerrero, corresponsal del periódico *El Heraldo* de León en el municipio de Silao, estado de Guanajuato<sup>613</sup>; colaboradores de la revista digital *Era*, en el estado de Veracruz<sup>614</sup>; el periodista Margarito Juárez, reportero de la sección policial para el periódico *Página 24* y para el *Canal B15*, en la ciudad de Fresnillo, estado de Zacatecas<sup>615</sup>; el portal de noticias *SinEmbargo*<sup>616</sup>; el periodista Juan Manuel Auzua, conductor del programa 'El Guardián de la noche' de *Radio 92.7 FM*<sup>617</sup>; el periodista español Melchor Miralles, ex director de *El Mundo TV* y columnista del diario español *ABC*, en la ciudad de Tapachula, estado de Chiapas, el 1 de noviembre de 2014<sup>618</sup>.

<sup>610</sup> Sin Embargo, *Periodista de TV es asesinado en Zacatecas con al menos 20 puñaladas; RSF pide investigar si fue por su profesión*, 30 de julio de 2014; Artículo 19, *ALERTA: Roban en la casa del director de Poblanerias.com*, 29 de julio de 2014; Clases de Periodismo, *México: Denuncian agresiones contra periodistas de Puebla*, 19 de agosto de 2014.

<sup>611</sup> Proceso. *Por acoso y agresión, periodista veracruzana denuncia a los 400 Pueblos*, 30 de julio de 2014; Artículo 19, *ALERTA: Periodista es agredida por Movimiento de los 400 Pueblos*, 31 de julio de 2014; E-consulta, *Claudia Guerrero interpone denuncia por agresiones de 400 Pueblos*, 30 de julio de 2014; Cencos, *OSC exigen seguridad para la periodista Claudia Guerrero*, 4 de agosto de 2014.

<sup>612</sup> Reporteros Sin Fronteras (RSF), *Veracruz: el periodista Ignacio Domínguez sale ileso de un atentado en su domicilio*, 4 de septiembre de 2014; NTN24/AFP. *Director de un semanario mexicano sale ileso de un atentado en su hogar*, 2 de septiembre de 2014; El Heraldo de Veracruz, *CNC condena agresión al periodista Ignacio Domínguez*, 4 de septiembre de 2014.

<sup>613</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Comunicado de Prensa R 96/14. Relatoría Especial condena ataque a periodista en México*, 9 de septiembre de 2014; El Universal, *Irumpen en redacción y golpean a reportera en Silao*, 5 de septiembre de 2014; Reporteros Sin Fronteras (RSF), *Agraden violentamente a una periodista en el estado de Guanajuato*, 5 de septiembre de 2014; Red Política, *Exigen que se investigue agresión a reportera en Guanajuato*, 5 de septiembre de 2014; Enfoque/MVS. *Exigen condiciones óptimas para ejercer el periodismo tras agresión a reportera en Guanajuato*, 6 de septiembre de 2014; Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ), *Periodista mexicana atacada tras recibir amenazas*, 8 de septiembre de 2014.

<sup>614</sup> Artículo 19, *ALERTA: Hostigan a colaboradores de medio por cuestionar aparente "estado inconveniente" del Gobernador de Veracruz*, 19 de septiembre de 2014; Revolución tres punto cero, *Por cuestionar aparente "estado de ebriedad" de Javier Duarte, hostigan a periodistas #Audio*, 22 de septiembre de 2014.

Revista Era, *Revista Era responsabiliza al Gobierno de #Veracruz*, 18 de septiembre de 2014.

<sup>615</sup> La Jornada, *Disparan contra casa de periodista en Zacatecas*, 30 de septiembre de 2014; Zacatecas Online, *Agraden a balazos vivienda de periodista fresnillense*, 30 de septiembre de 2014; Proceso, *Balean casa de periodista de 'Página 24' en Fresnillo*, 30 de septiembre de 2014; Imagen, *Hombres armados atacan vivienda del periodista Margarito Juárez*, 30 de septiembre de 2014.

Proceso, *Roban y queman automóvil de un reportero en Zacatecas*, 15 de diciembre de 2013; Sin Embargo, *En dos días, tres periodistas son agredidos por policías y sujetos armados en Zacatecas, DF y Veracruz*, 15 de diciembre de 2013; Vanguardia, *Queman carro de un reportero en Zacatecas*, 16 de septiembre de 2013.

<sup>616</sup> Sin Embargo, *Delegado de Cuajimalpa amenaza por foto armado*, 24 de octubre de 2014; Artículo 19, *Delegado de Cuajimalpa amenaza a Sin Embargo*, 24 de octubre de 2014.

Proceso, *Funcionario de Querétaro ordena "romperle la madre" a comunicador*, 29 de octubre de 2014; Sin Embargo, *AUDIO evidencia al Secretario de Gobierno de Qro por mandar golpear a un periodista*, 28 de octubre de 2014; Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), *La SIP condena censura y represión contra periodistas mexicanos*, 5 de noviembre de 2014.

<sup>617</sup> ABC. *Melchor Miralles: «Me están secuestrando»*, 4 de noviembre de 2014; El Mundo, *Secuestro fallido del periodista Melchor Miralles*, 4 de noviembre de 2014; El Correo, *Intentan secuestrar a Melchor Miralles en México*, 4 de noviembre de 2014.

406. Durante el 2014, también se registraron agresiones y hostigamientos contra reporteros nacionales y locales en Iguala, estado de Guerrero, a quienes les tomarían fotografías, serían víctimas de seguimientos a moto y a pie presuntamente por parte de los llamados 'halcones' (personas utilizadas por el crimen organizado para avisar lo que está pasando en la ciudad)<sup>619</sup>. Esto sucedería en un contexto posterior a la desaparición de los estudiantes de Ayotzinapa. La Comisión tuvo conocimiento de un video en el que se veían a presuntos miembros de la policía federal en el estado de Guerrero amenazando con armas de fuego a comunicadores de televisión quienes se movilizaban en una camioneta en el municipio de Cocula rumbo a un punto donde habría sido encontrada una fosa clandestina<sup>620</sup>. La Secretaría de Gobernación habría emitido un comunicado señalando que el ataque habría sido perpetrado por elementos de las Divisiones de Inteligencia e Investigación de la Policía Federal mientras realizaban su trabajo de manera encubierta en la presunta captura de uno de los responsables de la desaparición de los jóvenes de Ayotzinapa<sup>621</sup>.
407. En el año 2014, la Comisión otorgó medidas cautelares a la revista *Contralínea* y su equipo editorial luego de considerar que "los derechos a la vida e integridad personal de los miembros" de la revista "se encontrarían en una situación de riesgo"<sup>622</sup>. Los presuntos hechos tuvieron lugar el 18 de abril de 2014, cuando desconocidos habrían entrado a la vivienda del director de la revista *Contralínea*, Miguel Badillo, mientras que el 23 de junio, las instalaciones de la revista habrían sido asaltadas por desconocidos. Estos habrían sustraído el equipo informático, de audio y grabación de las oficinas de este medio. Desde el 2007 la revista habría reportado diversas agresiones posiblemente producto de su línea editorial<sup>623</sup>.
408. La Comisión también tuvo conocimiento del caso de la revista *Luces del Siglo* que se edita en el municipio de Cancún, estado de Quintana Roo, la cual fue víctima de ataques durante el 2014 que incluyen la clonación sistemática de sus ediciones digitales e impresas<sup>624</sup>. El gobierno de Quintana Roo habría negado su participación en la clonación de la revista<sup>625</sup>. A raíz de la denuncia, en octubre un juez federal habría ordenado al gobernador Borge y a tres de sus principales

<sup>619</sup> Sin Embargo, *Iguala es una ciudad de halcones, dicen periodistas; los persiguen y toman fotos*, 11 de octubre de 2014.

<sup>620</sup> Proceso, *Federales vestidos de civil agreden a periodistas en Cocula*, 27 de octubre de 2014; Sin Embargo. *Guerrero se vuelve territorio hostil para periodistas, denuncian comunicadores y ONG's*, 15 de noviembre de 2014; Juan Rivas/YouTube, *Agentes federales agreden a periodistas*, 27 de octubre de 2014.

<sup>621</sup> Proceso, *Segob da su versión de ataque contra periodistas en Guerrero*, 28 de octubre de 2014; Sin Embargo, *Elementos de Inteligencia encubiertos atacaron a periodistas en Guerrero: Segob*, 28 de octubre de 2014.

<sup>622</sup> CIDH. Resolución 21/2014. Asunto miembros de la Revista Contralínea, México, 18 de julio de 2014.

<sup>623</sup> Contralínea, *Asaltan instalaciones de Contralínea*, 24 de junio de 2014; Reporteros sin Fronteras (RSF), *Saquearon las oficinas de la revista Contralínea en la Ciudad de México*, 3 de julio de 2014.

<sup>624</sup> Animal Político, *Luces del Siglo ha sido clonada 48 veces, accusa su director*, 25 de septiembre de 2014; Aristegui Noticias, *'Luces del Siglo' accusa a Roberto Borge de orquestar "terrorismo"*, 25 de septiembre de 2014; Aristegui Noticias, *Fotos: Así clonaron en Quintana Roo las portadas de 'Luces del Siglo'*, 25 de septiembre de 2014.

<sup>625</sup> Animal Político, *"Nunca clonamos la revista Luces del Siglo": Gobierno de Quintana Roo*, 29 de septiembre de 2014; Aristegui Noticias, *Gobierno de Borge niega clonar revistas y ofrece "apoyo" para dar con responsable*, 25 de septiembre de 2014.

colaboradores cesar los “actos de infamia” contra la propietaria de la revista<sup>626</sup>. El 1 de octubre, el vocero del gobierno del estado en declaraciones dadas a medios de comunicación habría acusado al semanario de auto-clonarse con el presunto objetivo de extorsionar al estado, victimizarse y recuperar los convenios de publicidad<sup>627</sup>.

409. Igualmente, la CIDH conoció de las diferentes agresiones, amenazas y detenciones en contra de las y los periodistas y directivos del diario *Noroeste* en el estado de Sinaloa. Aunque el diario habría sido objeto de agresiones en años anteriores, en 2014 se habrían incrementado<sup>628</sup>.

---

<sup>626</sup> Proceso, Juez federal ordena a Borge cesar “actos de infamia” contra revista, 7 de octubre de 2014; NotiCaribe, NUEVA SUSPENSIÓN CONTRA BORGE: Ordena juez federal a Gobernador y funcionarios cesar “actos de infamia” contra dueña de Luces del Siglo, 7 de octubre de 2014; Diario de Yucatán, Dan amparo contra el gobierno, 8 de octubre de 2014.

<sup>627</sup> El Universal, QROO acusa a semanario de ‘autoclónación’, 1 de octubre de 2014; Luces del Siglo. QROO ACUSA A SEMANARIO DE ‘AUTOCLONAZIÓN’, 1 de octubre de 2014; Aristegui Noticias. Gobierno de Quintana Roo acusa de “autoclónación” a ‘Luces del Siglo’, 1 de octubre de 2014; Artículo 19, Irresponsables las declaraciones del vocero de Quintana Roo: Darío Ramírez, 1 de octubre de 2014.

<sup>628</sup> Así por ejemplo, en la noche del 23 de febrero los periodistas del diario en la ciudad de Mazatlán habrían sido amenazados a través de dos llamadas telefónicas en las que les exigían no publicar información relacionada con el narcotraficante. Las amenazas habrían llegado luego de que los reporteros contactaran a funcionarios municipales durante una investigación de posibles vínculos de policías del municipio con el referido narcotraficante, una información que ya había sido reportada por diarios nacionales. El Grupo Editorial Noroeste habría interpuesto una denuncia ante la Procuraduría General de la República en la que habría señalado su derecho de solicitar la protección para las instalaciones del periódico y para sus reporteros. El 24 de febrero, a través de la red social Facebook el diario habría recibido amenazas y habría sido acusado de que su línea editorial estaba comprometida con un grupo de delincuencia organizada. El 25 de febrero, dos mujeres presuntamente custodiadas por oficiales de la Secretaría de Marina habrían obligado a un fotoperiodista del diario a borrar las imágenes que había tomado al edificio donde había sido recapturado dicho narcotraficante. Le habrían advertido que de no hacerlo, le quitarían el equipo fotográfico. También se habría obligado a otros ciudadanos a borrar sus fotografías. El 2 de marzo, durante la cobertura de las marchas en favor del narcotraficante Guzmán Loera, tres periodistas habrían sido golpeados presuntamente por policías estatales y municipales. Los hechos se habrían presentado en las ciudades de Culiacán y Guamúchil. A dos de ellos les fueron decomisados sus equipos de grabación. El 4 de marzo, en Mazatlán, durante la cobertura de un hecho policiaco un reportero del diario habría sido detenido y acusado por los policías municipales como supuesto responsable de actos delictivos. El periodista habría ido en un vehículo identificado con el nombre del diario cuando habría sido detenido por los policías quienes lo habrían llevado a un hospital. Tiempo después fue liberado. Durante los primeros minutos del 3 de abril, el director general del Grupo Noroeste, Adrián López Ortiz, fue asaltado, golpeado y atacado con un balazo en la ciudad de Culiacán. López se movilizaba en su vehículo cuando habría sido obstaculizado por otro automóvil mientras una camioneta le cerraba el paso. De allí se habrían bajado unos jóvenes quienes tras golpearlo y robarle sus pertenencias, uno de ellos le disparó en una pierna. La Procuraduría de Justicia de Sinaloa habría señalado que este ataque podría ser un robo, pero López Ortiz y organizaciones de derechos humanos recordaron la serie de ataques que ha recibido personal del diario. El 28 de septiembre, policías municipales de Mazatlán habrían detenido a Iván Lizárraga, reportero gráfico del diario, y tras amenazas lo habrían obligado a borrar las fotografías que el fotoperiodista había tomado de un operativo de los policías en el que habrían entrado a una vivienda presuntamente sin una orden de cateo. Los policías habrían esposado al reportero y habrían tomado sus datos personales. Lizárraga habría interpuesto la denuncia ante la Procuraduría General de Justicia del Estado. El diario ha recibido amenazas y ataques anteriormente, en 2010 por ejemplo, sujetos armados dispararon armas de alto poder en contra de sus instalaciones.

### 3. Impunidad

410. Tras su visita a México la CIDH pudo constatar que en el contexto de impunidad generalizada que existe, los crímenes contra periodistas no son la excepción. En el índice de impunidad del Comité para la Protección de Periodistas (CPJ por su nombre en inglés), México ocupa el 8º lugar y es el país latinoamericano con mayor tasa de impunidad en los crímenes contra estos profesionales<sup>629</sup>.
411. En el año 2013 la Comisión Nacional de Derechos Humanos emitió la Recomendación General 20, en la que analizó 145 casos de agresiones contra periodistas (homicidios, desapariciones y atentados a medios de comunicación). Solo en “27 casos (19%) las procuradurías, federal y estatales reportaron haber consignado las averiguaciones previas correspondientes<sup>630</sup> y en tan solo 14 casos (10%) el juez de la causa dictó sentencia condenatoria, en 2 se sobreseyó la causa penal<sup>631</sup>, quedando aún sin sentencia 11 de éstos, sumados a los 118 casos sin consignar, lo que implica un considerable 89% como índice de impunidad”<sup>632</sup>.
412. Tanto la Comisión como la Corte se han referido al efecto amedrentador que los crímenes contra periodistas tienen para otros y otras profesionales de los medios de comunicación así como para los y las ciudadanas que pretenden denunciar abusos de poder o actos ilícitos de cualquier naturaleza<sup>633</sup>. Este efecto amedrentador solamente podrá evitarse, “mediante la acción decisiva del Estado para castigar a quienes resulten responsables, tal como corresponde a su obligación bajo el derecho internacional y el derecho interno”<sup>634</sup>.

---

<sup>629</sup> De acuerdo al índice existen “0.152 casos no resueltos de asesinato de periodistas por millón de habitantes”. *Committee to Protect Journalists (CPJ). CPJ’s 2015 Global Impunity Index spotlights countries where journalists are slain and the killers go free.* Disponible en: <https://www.cpj.org/es/2015/10/eludir-los-asesinatos.php#8>

<sup>630</sup> Estados Unidos Mexicanos. Código Nacional de Procedimientos Penales. Artículo 134. En cuanto aparezca de la averiguación previa que se han acreditado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, en los términos del artículo 168, salvo en los casos previstos en este Código y demás disposiciones aplicables, el Ministerio Público ejercitará la acción penal ante los tribunales y expresará, sin necesidad de acreditarlo plenamente, la forma de realización de la conducta, los elementos subjetivos específicos cuando la descripción típica lo requiera, así como las demás circunstancias que la ley prevea.

<sup>631</sup> Sobreseerse el proceso, significa que el proceso se termina antes de dictar sentencia sin que el juez conozca del fondo del caso.

<sup>632</sup> CNDH. *Recomendación General No. 20 sobre agravios a periodistas en México y la impunidad imperante*, México, D. F., a 15 de agosto de 2013.

<sup>633</sup> Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248, párr. 148; CIDH. Informe No. 136/10. Caso 12.658. Luis Gonzalo “Richard” Vélez Restrepo y Familia (Colombia). 23 de octubre de 2010, párr. 136; CIDH, Informe No. 50/99. Caso 11.739. Héctor Félix Miranda (México), 13 de abril de 1999, párr. 52; CIDH, Informe No. 130/99, Caso No. 11.740, Víctor Manuel Oropeza (México), 19 de noviembre de 1999, párr. 58. Ver también, CIDH, *Informe Anual 2010*, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II: Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011, párr. 716.

<sup>634</sup> CIDH, Informe No. 136/10. Caso 12.658. *Luis Gonzalo “Richard” Vélez Restrepo y Familia* (Colombia), 23 de octubre de 2010, párr. 136; CIDH, Informe No. 50/99, Caso 11.739, *Héctor Félix Miranda* (México), 13 de abril de 1999, párr. 52; CIDH, Informe No. 130/99. Caso No. 11.740, *Víctor Manuel Oropeza* (México), 19 de noviembre de 1999.

413. En ese sentido y ante el contexto de impunidad que vive México, es trascendental la existencia de un marco institucional adecuado para que el Estado cumpla con la obligación de investigar, juzgar y sancionar penalmente los crímenes contra periodistas. Para tal efecto, el Estado tiene la obligación de garantizar que los marcos institucionales no estén diseñados de manera tal que conduzcan o promuevan la impunidad cuando se producen esos delitos<sup>635</sup>. Asimismo, el Estado debe asegurar que los órganos responsables de investigar, juzgar y sancionar a los responsables por estos crímenes cuenten con las condiciones necesarias para cumplir con su tarea<sup>636</sup>.
414. Como lo ha señalado en otras oportunidades la CIDH, “para prevenir la violencia contra periodistas y trabajadores de los medios de comunicación es indispensable que el ordenamiento jurídico sancione estas conductas de manera proporcionada al daño cometido. En un sentido más general, el artículo 2 de la Convención Americana obliga a los Estados a adoptar las medidas legislativas o de otro tipo que sean necesarias para hacer efectivos los derechos y las libertades reconocidos en el tratado”<sup>637</sup>.
415. La Comisión reconoce los esfuerzos del Estado mexicano para hacer frente a la situación de impunidad, los cuales se han visto traducidos en reformas legislativas y creación de unidades investigativas. Por ejemplo, la del Código Penal Federal fue reformado para incluir en sus reglas generales de aplicación de sanciones que los delitos dolosos cometidos en contra de un “periodista, persona o instalación con la intención de afectar, limitar o menoscabar el derecho a la información o las libertades de expresión o de imprenta” se aumentará hasta en un tercio la pena establecida. El Código Penal Federal prevé además que en estos casos, la pena se aumentará hasta una mitad cuando el delito sea cometido “por un servidor público en ejercicio de sus funciones” o “la víctima sea mujer y concurren razones de género en la comisión del delito”<sup>638</sup>.
416. En 2010, los relatores de libertad de expresión de la OEA y la ONU reconocieron la importancia de la creación de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE) de la Procuraduría General

---

58. Ver también, CIDH. *Informe Anual 2010*. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Capítulo II: Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011, párr. 716. Ver también, Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248, párr. 211.

635 CIDH, *Informe Anual 2013. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, Capítulo III (Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia). OEA/Ser.L/V/II.149. Doc. 50. 31 de diciembre de 2013, párr. 175; Naciones Unidas. Asamblea General. *Informe del Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue*. A/HRC/20/17, 4 de junio de 2012, párr. 57. Disponible para consulta en: [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_s.aspx?m=85](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=85).

636 CIDH, *Informe Anual 2013. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, Capítulo III (Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia). OEA/Ser.L/V/II.149. Doc. 50, 31 de diciembre de 2013, párr. 175.

637 CIDH, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia*. 2013, párr. 55.

638 Estados Unidos Mexicanos. Código Federal de Procedimientos. Artículo 51.

de la República, sin embargo advirtieron la necesidad de voluntad política para fortalecerla institucionalmente y dotar de mayor autonomía a las PGR locales, así como intensificar la capacidad de acción de los organismos públicos de derechos humanos.<sup>639</sup> Debido a la ambigua y deficiente competencia de la FEADLE, también se recomendó efectuar las reformas necesarias para “permitir el ejercicio de la jurisdicción federal sobre los delitos contra la libertad de expresión”<sup>640</sup>.

417. En cumplimiento de dichas recomendaciones en mayo de 2013, el Congreso Nacional aprobó una reforma legal en la cual, realizó cambios en diversas leyes federales para reglamentar la facultad de atracción del Ministerio Público Federal<sup>641</sup> y la competencia de la justicia federal para procesar y juzgar los crímenes cometidos contra periodistas, personas o instalaciones, que “afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta”<sup>642</sup>. Esta reforma tuvo por objetivo superar el obstáculo legal que la FEADLE tenía para poder asumir competencia y ser más efectiva en el

---

<sup>639</sup> CIDH, *Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, Capítulo II: Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010, 7 de marzo de 2011, párr. 297.

<sup>640</sup> CIDH, *Informe Anual 2010. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, Capítulo II: Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010, 7 de marzo de 2011, párrs. 724-725.

<sup>641</sup> Estados Unidos Mexicanos. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y del Código Penal Federal. 3 de mayo de 2013.

<sup>642</sup> Estados Unidos Mexicanos. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y del Código Penal Federal. 3 de mayo de 2013.

En ese sentido, la reforma prevé, entre otras disposiciones, que la facultad de atracción de las autoridades federales será ejercida en los casos en que se presume el dolo del autor y concurren al menos una de las siguientes circunstancias: (i) cuando existan indicios de la participación de un servidor público estatal o municipal en el delito; (ii) cuando la víctima hubiere señalado en la denuncia como presunto responsable a algún servidor público estatal o municipal; (iii) cuando se trate de delitos graves así calificados por la ley; (iv) cuando la vida o integridad física de la víctima u ofendido se encuentre en riesgo real; (v) cuando lo solicite la autoridad competente de la entidad federativa; (vi) cuando los hechos constitutivos de delito impacten de manera trascendente el ejercicio del derecho a la libertad de expresión; (vii) cuando en la entidad federativa en la que se realizó el delito o se manifestaron sus resultados existan circunstancias objetivas y generalizadas de riesgo para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión; (viii) cuando el hecho constitutivo de delito trascienda el ámbito de una o más entidades federativas; o (ix) cuando por sentencia o resolución de un órgano previsto en cualquier tratado internacional del que el Estado Mexicano sea parte, se hubiere determinado la responsabilidad internacional del Estado Mexicano por defecto u omisión en la investigación, persecución o enjuiciamiento de estos delitos. En ese sentido, la reforma prevé, entre otras disposiciones, que la facultad de atracción de las autoridades federales será ejercida en los casos en que se presume el dolo del autor y concurren al menos una de las siguientes circunstancias: (i) cuando existan indicios de la participación de un servidor público estatal o municipal en el delito; (ii) cuando la víctima hubiere señalado en la denuncia como presunto responsable a algún servidor público estatal o municipal; (iii) cuando se trate de delitos graves así calificados por la ley; (iv) cuando la vida o integridad física de la víctima u ofendido se encuentre en riesgo real; (v) cuando lo solicite la autoridad competente de la entidad federativa; (vi) cuando los hechos constitutivos de delito impacten de manera trascendente el ejercicio del derecho a la libertad de expresión; (vii) cuando en la entidad federativa en la que se realizó el delito o se manifestaron sus resultados existan circunstancias objetivas y generalizadas de riesgo para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión; (viii) cuando el hecho constitutivo de delito trascienda el ámbito de una o más entidades federativas; o (ix) cuando por sentencia o resolución de un órgano previsto en cualquier tratado internacional del que el Estado Mexicano sea parte, se hubiere determinado la responsabilidad internacional del Estado Mexicano por defecto u omisión en la investigación, persecución o enjuiciamiento de estos delitos.

esclarecimiento de los casos que pueden estar vinculados al ejercicio del periodismo.

418. De acuerdo con la información que la CIDH ha podido recolectar a través de las herramientas de monitoreo, así como durante su visita *in loco* y la que recibió de la propia entidad, desde que se promulgó la reforma, la FEADLE ha ejercido la facultad de atracción en 40 casos por diferentes delitos cometidos contra periodistas. Entre el 1 de diciembre de 2012 y el 31 de agosto de 2015, la FEADLE ha iniciado 458 averiguaciones previas y ha determinado 337, de las cuales en 176 se declaró la incompetencia, mientras que en 53 se realizó consignación (el caso fue presentado por la FEADLE ante un juez sin que ello signifique sentencia).
419. La CIDH ha reiterado que el asesinato de periodistas constituye la forma más extrema de censura y los Estados tienen la obligación positiva de identificar y sancionar a los autores de estos crímenes. Dentro de las averiguaciones iniciadas por la FEADLE, tras recibir la facultad de atraer investigaciones de graves crímenes contra la libertad de expresión, 24 de ellas correspondieron a homicidios cometidos contra periodistas, sin embargo la entidad se declaró incompetente en 11 expedientes, realizó 1 consignación y sólo en 7 de esos homicidios asumió la investigación, estos casos se encontrarían en trámite a la fecha<sup>643</sup>.
420. Según el procedimiento que se ha establecido por la FEADLE, cuando se tiene conocimiento de un ataque contra un periodista se procede de inmediato a abrir un acta circunstancial. Ese acto le permite más adelante determinar si se da apertura o no a una averiguación previa. Paralelamente puede ocurrir que la PGR de la jurisdicción estatal también inicie la investigación; en ese caso la FEADLE trabaja en paralelo en busca de identificar a los responsables. También puede recurrir a la figura de coadyuvancia, caso en el cual la FEADLE trabaja a la par con la procuraduría común para constatar que se esté adelantando conforme a estándares de libertad de expresión.
421. En este contexto durante la visita *in loco*, el fiscal a cargo de la FEADLE informó que cuando la jurisdicción común pone el caso en conocimiento de un juez estatal, la FEADLE ya no puede hacer uso de su capacidad de atracción porque de hacerlo estaría violando el principio de *non bis in ídem* en contra de los acusados. En esas circunstancias, y bajo esa interpretación, la fiscalía especializada se limita a dar seguimiento al caso. No obstante, la CIDH durante su visita también se reunió con otros operadores judiciales, quienes al ser preguntados acerca de esta interpretación en todos los casos indicaron que no se trata de un criterio jurisprudencial firme ni de una interpretación doctrinal mayoritaria en el país.

---

<sup>643</sup>

PGR. Subprocuraduría de Derechos Humanos. Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad. Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Libertad de Expresión. Informe en materia de Libertad de Expresión del 1 de diciembre de 2012 al 31 de agosto de 2015, pág. 8.

422. Sobre este particular la Comisión recuerda que “la falta de cooperación y coordinación entre órganos locales y nacionales de persecución penal puede constituir un obstáculo adicional en la obtención de justicia en estos casos”<sup>644</sup>.
423. La Comisión también observa que en relación con los crímenes contra periodistas, la ausencia de protocolos de investigación específicos para perseguir los casos que involucran posibles retaliaciones por el ejercicio periodístico y la alegada la falta de independencia de la justicia permiten que la impunidad sea cada vez mayor, hasta el punto de constituirse una falla estructural de la administración de justicia. La Comisión ha constatado la carencia de líneas de investigación relacionadas con la profesión periodística, en algunos casos ni si quiera se invoca este extremo o en otros no se agota antes de abandonarla. La Comisión ha señalado que uno de los factores que contribuye a mantener la impunidad es la carencia de protocolos que obliguen a seguir la relación con el oficio como línea de investigación, ya que ello obstaculiza la persecución penal y deja por fuera a los autores intelectuales<sup>645</sup>.
424. En ese sentido la Comisión tomo nota del anuncio realizado durante la visita *in loco* por la FEADLE, de acuerdo con el cual se estaría trabajando en un protocolo para la investigación de crímenes contra periodistas que tendría como objetivo orientar a los fiscales para que la primera hipótesis investigativa, en casos donde la víctima es periodista, sea la relacionada con su trabajo. Sobre este particular el Estado mexicano en sus observaciones al proyecto del presente informe, informó a la CIDH que estaría en fase de revisión, publicación y autorización (i) el Protocolo de actuación sobre las primeras líneas de investigación en casos de periodismo; (ii) Protocolo de acompañamiento a periodistas; (iii) Manual de Prevención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión; (iv) Guía Básica para la investigación de Homicidios cometidos en contra de periodistas; (v) Manual Práctico de la investigación Ministerial; y (vi) Protocolo de Delitos de Alto Impacto<sup>646</sup>.
425. Tras su visita *in loco*, tanto la Comisión como su Relatoría Especial ven con preocupación que la práctica de no agotar la línea de investigación relacionada con el oficio, estaría enviando un mensaje a las víctimas de una aparente procuración de justicia. Esta omisión impide llegar a los autores intelectuales, logrando únicamente sentencias de autores materiales, las cuales permitan una reducción en las estadísticas de impunidad, pero para la sociedad no hay un mensaje claro de esclarecimiento de la verdad de lo ocurrido.
426. Otra de las causas de impunidad que tanto la Comisión y su Relatoría especial han señalado en los delitos contra periodistas en especial en contextos como el mexicano, tiene que ver con la cooptación de los órganos judiciales y policiales por

<sup>644</sup> CIDH. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia*, 2013, párr. 170.

<sup>645</sup> CIDH. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia*, 2013, párr. 169.

<sup>646</sup> Comunicación del Estado mexicano, observaciones del Estado mexicano al proyecto de informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA -03636, 15 de diciembre de 2015, págs. 88 y 89.

parte de las organizaciones criminales, quienes hacen presiones ilegales para desviar el curso de las investigaciones<sup>647</sup>.

427. La CIDH entiende y reconoce los esfuerzos del Estado mexicano por adecuar su marco normativo y sus instituciones para responder al reto que representa la impunidad, sin embargo las reformas resultan ineficaces cuando en la práctica y ante el clamor de justicia de las víctimas y de la sociedad en general no hay una respuesta y por el contrario las tasas de impunidad continúan en crecimiento en un contexto de constantes agresiones a la prensa, transmiten el erróneo mensaje de la inexistencia de sanciones para quien agrede a la prensa, dejando desprotegidos a periodistas y comunicadores.

#### 4. Violencia contra mujeres periodistas

428. La Relatoría Especial de libertad de expresión ha recopilado información sobre las particularidades que tiene la violencia contra periodistas mujeres, en ese sentido durante la visita realizada por la CIDH pudo recibir testimonios de organizaciones de la sociedad civil que han hecho esfuerzos importantes para documentar y visibilizar la situación de las mujeres periodistas en México. De acuerdo con la información aportada por las organizaciones, en los últimos años si bien existe un incremento en las agresiones tanto a periodistas hombres como mujeres, las agresiones contra las mujeres periodistas han aumentado porcentualmente de una forma más acelerada que en el caso de los hombres. Muchas de las periodistas agredidas cubren temas políticos y han hecho denuncias de corrupción, además en la mayoría de casos la violencia ejercida habría sido psicológica<sup>648</sup>.
429. Por otra parte, la CIDH también recibió información respecto de la falta de aplicación del enfoque de género en el mecanismo de protección de defensores de derechos humanos y periodistas, a pesar de que la ley del mecanismo consagra que debe actuar conforme al mismo. La CIDH conoció de beneficiarias a quienes, las medidas que se les han otorgado sin cuidado de las necesidades propias de las mujeres, por ejemplo los chalecos antibalas están ajustados a la anatomía masculina y por ello no los pueden usar. También se tuvo conocimiento de casos en los que los mismos funcionarios del mecanismo han estigmatizado por motivos de género a las beneficiarias de las medidas. Igualmente, la Comisión recibió información sobre autoridades de la Fiscalía que al momento de recibir las denuncias de las periodistas mujeres, las revictimizan o tratan de hacer ver sus denuncias como temas de poca importancia o incluso haciendo que las víctimas se sientan juzgadas por dichos funcionarios.

<sup>647</sup> CIDH. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia*, 2013, párr. 171.

<sup>648</sup> Comunicación e Información de la Mujer- CIMAC, *Informe violencia e impunidad contra periodistas mujeres en México*, 2010-2011; Comunicación e Información de la Mujer- CIMAC, *Impunidad. Violencia contra Mujeres Periodistas. Análisis legal: 2014*

430. La Relatoría Especial ha señalado que “la importancia de tomar en cuenta la cuestión de género en el estudio de la violencia contra periodistas y la definición de estrategias tendientes a erradicarla, se refuerza a partir de la obligación de los Estados de combatir con la debida diligencia las formas de discriminación y la violencia contra las mujeres”. Como ha sido reconocido por la CIDH, la “violencia basada en género es una de las formas más extremas y generalizadas de discriminación”, la cual impide y anula de forma severa el ejercicio de los derechos por parte de las mujeres, entre ellos el derecho a la vida y la integridad personal. En efecto, el Sistema Interamericano ha subrayado la fuerte relación entre la discriminación y la violencia contra las mujeres. Un ejemplo de esto son las disposiciones de la “Convención de Belém do Pará” que establece que todas las mujeres tienen derecho a una vida libre de violencia, a ser libres de toda forma de discriminación, a ser valoradas y educadas libres de patrones estereotipados, a la igualdad de protección ante la ley y de la ley, así como a contar con un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes cuando violen sus derechos<sup>649</sup>.

## C. ***Mecanismo de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas***

431. A través de los distintos mecanismos de monitoreo de la CIDH, incluyendo medidas cautelares, la Comisión Interamericana ha venido proporcionando especial seguimiento a los esfuerzos que el Estado ha venido implementando, a fin de proteger a las personas que se encuentran expuestas a una situación de riesgo, en el contexto de los serios hechos de violencia que han venido enfrentando defensores de derechos humanos y periodistas en México en los últimos años. Especialmente, la Comisión ha reconocido que, en el año 2012, México se convirtió en el segundo país de la región que adoptó un mecanismo especializado de protección para defensores de derechos humanos y periodistas<sup>650</sup>. Las notables iniciativas y procesos desarrollados incluyeron la aprobación de la “Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas”<sup>651</sup>, la cual entró en vigencia en junio de 2012. En el marco de dicha normativa y su implementación, el Estado ha venido atendiendo su deber de proteger, promover y garantizar los derechos humanos a “la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentran en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos, y el ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo”<sup>652</sup>.

<sup>649</sup> CIDH. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia*, 2013, párr. 253.

<sup>650</sup> CIDH, *Informe Violencia contra periodistas y trabajadores de medios de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH*, 31 de diciembre de 2013, párr. 107.

<sup>651</sup> Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, *Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*, 25 de junio de 2012.

<sup>652</sup> Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, *Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*, 25 de junio de 2012. Artículo 1.

432. En virtud de lo anterior, se ha recibido información sobre un alto número de personas que acuden al mecanismo a solicitar protección y de un considerable número de personas que actualmente estarían protegidas por el mismo, las cuales incluyen beneficiarios de medidas cautelares de la CIDH. De acuerdo con las cifras entregadas por el propio Estado, el mecanismo tendría 463 beneficiarios, 190 periodistas y 273 defensores de derechos humanos<sup>653</sup>. Al respecto, la Comisión reconoce la disposición del Estado en adoptar medidas materiales de protección. Sin perjuicio de lo anterior y de los importantes avances identificados, la Comisión recibió durante su visita y con antelación a la misma información consistente de la sociedad civil, personas beneficiarias de medidas cautelares y del Sistema de Naciones Unidas<sup>654</sup>, sobre una serie de falencias en su funcionamiento. De acuerdo a los testimonios e información recolectada, algunas de las problemáticas identificadas y hechos de violencia que han continuado enfrentando algunas de las personas cobijadas por el programa han generado una importante desconfianza respecto de la eficacia del mecanismo, lo que ha creado dificultades adicionales cuando una persona tiene que tomar la decisión de solicitar su ingreso al programa, someterse a los procedimientos establecidos o concertar las medidas de protección a implementar.

## 1. Marco normativo en materia de protección y su implementación

433. Según la información recibida, el mecanismo de protección guía sus actuaciones sobre la base de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, así como por su respectivo reglamento<sup>655</sup>. La estructura principal del mecanismo se encuentra constituida por una Junta de Gobierno (máxima instancia del mecanismo y principal órgano de toma de decisiones), un Consejo Consultivo y una Coordinación Ejecutiva Nacional, las cuales son operados a través de la Secretaría de Gobernación<sup>656</sup>.
434. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado mexicano informó que en la implementación y operación de las medidas de protección, al mes de junio de 2015 se habían erogado recursos por un total de 68,9 millones pesos mexicanos (4,2 millones de dólares estadounidenses) con cargo al patrimonio del Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Al 30 de noviembre el Fondo contaba con un saldo patrimonial de 331,8 millones de pesos mexicanos (unos 20 millones de dólares

---

<sup>653</sup> Visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en México. Información del Estado Mexicano. México D.F., 25 de septiembre de 2015.

<sup>654</sup> Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). *Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México: actualización 2012 y balance 2013*, párrs. 77 y 78.

<sup>655</sup> Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República. Diario Oficial de la Federación. *Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*, 30 de noviembre de 2012.

<sup>656</sup> Estados Unidos Mexicanos. Presidente de la República. Diario Oficial de la Federación. *Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*, 30 de noviembre de 2012.

estadounidenses)<sup>657</sup>. El mecanismo contaba con 34 plazas autorizadas por estructura para el desarrollo de tareas<sup>658</sup>. Al respecto, miembros de la sociedad civil han señalado que la asignación presupuestaria no se equipara a las necesidades actuales del mecanismo, lo que demostraría el reducido apoyo político que se les estaría proporcionando al mecanismo<sup>659</sup>.

435. La Comisión Interamericana considera que la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, así como la política general y procedimientos de protección implementados por el Estado, han tenido la finalidad de responder a la seria situación de violencia que han venido enfrentando defensores de derechos humanos y periodistas. Al respecto, la CIDH desea reconocer los esfuerzos realizados y la existencia de un marco normativo específico, que incorpora la aplicación de una perspectiva de género, la participación de representantes de la comunidad de defensores de derechos humanos y de la libertad de expresión en la Junta de Gobierno, el repertorio de medidas materiales señalados, de acuerdo a los procedimientos ordinarios o extraordinarios respectivos, entre otras innovaciones.
436. A más de tres años de la emisión de la Ley y a pesar de los avances identificados, la Comisión ha sido informada sobre serios obstáculos que amenazan la efectividad del mecanismo y de la aplicación de la mencionada Ley. Varios de estas dificultades se relacionan con la dotación de recursos económicos para que la institución pueda desarrollar sus labores y que le garanticen una sostenibilidad financiera en el largo plazo, capacitación constante de su personal a fin de garantizar el efectivo funcionamiento del mecanismo, una adecuada difusión de las competencias y procedimientos que se encuentran desarrollando, desplegar estrategias para que los distintos niveles de las instituciones estatales y federales trabajen de manera coordinada (algunas de las cuales no tendrían la voluntad política de colaborar). Dichas dificultades han sido temas de preocupación por parte del Sistema de Naciones Unidas desde la creación del mecanismo<sup>660</sup>.
437. La CIDH considera importante señalar que “los Estados deben adoptar normas que delimiten con claridad las competencias y responsabilidades de las autoridades que intervengan en la implementación y vigilancia de las medidas de protección y aseguren jurídicamente las atribuciones con que cuentan las autoridades para

---

<sup>657</sup> Comunicación del Estado mexicano, observaciones del Estado mexicano al proyecto de informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015, pág. 70.

<sup>658</sup> De acuerdo con la información proporcionada por el Estado mexicano en septiembre de 2015, el saldo del fideicomiso a 31 de agosto de 2015 era de 238.083.567,44 pesos mexicanos (aproximadamente US\$ 16.990.700). Comunicación del Estado Mexicano. Visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Información del Estado Mexicano, 25 de septiembre de 2015.

<sup>659</sup> Peace Brigades International, Front Line Defender, Latin American Working Group, Washington Offce on Latin America, Comunicado de prensa: *Preocupación sobre los últimos hechos relacionados con el Mecanismo de Protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas en México*, de 2 de abril de 2014.

<sup>660</sup> Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). *Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México: actualización 2012 y balance 2013*, párrs. 77 y 78; y Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. *Draft report of the Working Group on the Universal Periodic Review Mexico*. A/HRC/WG.6/17/L.5, 25 de octubre de 2013.

tales fines”<sup>661</sup>. En esta línea, para la Comisión es fundamental que en la aplicación de cualquier marco normativo los programas de protección cuenten con los “recursos humanos suficientes, entrenados y capacitados para recibir las solicitudes de protección, evaluar el nivel de riesgo, adoptar e instrumentar las medidas de protección, así como monitorear las medidas que se encuentran vigentes”<sup>662</sup>.

## 2. Avances y desafíos en la implementación de medidas materiales de protección

438. La Comisión Interamericana ha venido proporcionando un particular seguimiento a la implementación del programa de protección de México. Durante la audiencia pública ‘Política pública en derechos humanos y buenas prácticas en México’ solicitada por el Estado y realizada el 27 de marzo de 2015 durante el 150º periodo de sesiones de la CIDH, el Estado informó que el mecanismo contaría con importantes asignaciones presupuestales y con el acompañamiento técnico de entidades internacionales especializadas en libertad de expresión. Adicionalmente, informó que se han recibido 165 solicitudes de incorporación al mecanismo, se han celebrado convenios con 31 estados de la República a efectos de proveer colaboración y coordinación con las medidas de protección y se han dictado 211 medidas con las cuales se han protegido 238 personas<sup>663</sup>.
439. En el marco de la implementación del mecanismo, la Comisión ha recibido información sobre el acompañamiento que la organización no gubernamental Freedom House en México hizo al equipo de la Coordinación Ejecutiva Nacional (CEN) del Mecanismo de Protección durante 2014. Sobre la base de dicha colaboración, se habría generado un plan de trabajo que incluyó, entre otros temas, el fortalecimiento técnico en tres áreas en las que se deberían realizar ajustes metodológicos: valoración de riesgo, en los procesos y procedimientos desarrollados en la Coordinación Ejecutiva Nacional, y finalmente medidas relativas al Protocolo de Evaluación de Riesgo y el Instrumento de Valoración de Nivel de Riesgo<sup>664</sup>. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado precisó que el proceso de fortalecimiento realizado con Freedom House se ha desarrollado en tres fases, la primera dedicada a mejorar la metodología y procedimientos internos del mecanismo, logrando superar el rezago en el análisis de casos que se realizó a lo largo del 2014; la segunda fase tuvo como objetivo hacer efectivas las medidas de protección e incluir un enfoque de género en su adopción, así como capacitar al personal del mecanismo a lo largo del 2015; y la tercera fase -actualmente en curso- tendiente a establecer un programa de

<sup>661</sup> CIDH, [Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, pár. 489.

<sup>662</sup> CIDH, [Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, pár. 505.

<sup>663</sup> CIDH, [Audiencia Política pública en derechos humanos y buenas prácticas en México](#), 27 de marzo de 2014.

<sup>664</sup> Estados Unidos Mexicanos. Misión Permanente de México ante la OEA. Nota No. OEA-02252 a la Secretaría Ejecutiva de la CIDH. 28 de mayo de 2014. Disponible en: Archivo de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

prevención de la violencia contra periodistas y trabajadores de los medios de comunicación. Entre las actividades que se anuncian están la creación de una Unidad de Prevención en el marco del mecanismo y un proceso de formación y capacitación para el fortalecimiento de las capacidades del personal<sup>665</sup>. La CIDH reconoce y valora los esfuerzos del Estado mexicano para solucionar las dificultades que se presentaron en el inicio de la implementación del mecanismo de protección.

440. A pesar de los avances, la CIDH ha recibido información sobre serias falencias en el funcionamiento del programa. Uno de los elementos señalados continuamente por la sociedad civil se relaciona con inconsistencias en los datos proporcionados sobre la cobertura del mecanismo. De acuerdo a la información aportada por miembros de la sociedad civil, entre octubre de 2012 y el 1 de diciembre de 2014 el mecanismo recibió 123 solicitudes de medidas de protección relativas a casos de defensores de derechos humanos, mientras que por casos de periodistas indicaron haber recibido 95<sup>666</sup>.
441. Organismos nacionales que han dado seguimiento especial al mecanismo han asegurado que uno de los componentes que actualmente afecta transversalmente su implementación es su falta de transparencia y rendición de cuentas, “así como el nulo interés de contar con una estrategia de difusión proactiva”<sup>667</sup>. En estas circunstancias, han sostenido que las altas cifras de hechos de violencia, amenazas y hostigamientos que diferentes defensores de derechos humanos, periodistas y organismos relacionados reportan constantemente no se equiparan con el número de casos que el mecanismo se encuentra recibiendo<sup>668</sup>.
442. Algunas de las personas que cuentan con protección del mecanismo reportaron a la CIDH insuficiencias en las medidas de protección que se les otorgan. Por ejemplo, algunas de las medidas incluyen botones de pánico y teléfonos satelitales. Las personas que viven en zonas aisladas, rurales y montañosas—que son predominantemente indígenas—informan que estas medidas son de poca utilidad, ya que están en zonas muy aisladas para que las autoridades respondan a una posible activación de los botones de pánico, y los teléfonos satelitales difícilmente funcionan por las características topográficas de estas regiones<sup>669</sup>. Además, algunas organizaciones lamentaron la falta de capacidad del mecanismo para brindar protección a colectivos de personas en situación de riesgo. La CIDH insta a las autoridades mexicanas a implementar medidas concretas que tomen en cuenta las circunstancias específicas de cada persona para poder brindarle una protección efectiva.

---

<sup>665</sup> Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al proyecto de informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015, págs. 70 y 71.

<sup>666</sup> Espacio OCS, *Diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo Federal de Protección a personas defensoras y periodistas*, 28 de julio de 2015, pág. 40.

<sup>667</sup> Espacio OCS, *Diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo Federal de Protección a personas defensoras y periodistas*, 28 de julio de 2015, pág. 40.

<sup>668</sup> Espacio OCS, *Diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo Federal de Protección a personas defensoras y periodistas*, 28 de julio de 2015, pág. 70.

<sup>669</sup> Información recibida de organizaciones de la sociedad civil en el marco de la visita in loco en Monterrey, Nuevo León, el 29 de septiembre de 2015.

443. Sobre el botón de pánico, la Junta de Gobierno explicó a la Comisión que para el correcto funcionamiento del dispositivo –que funciona a través de una línea de telefonía celular conectada directamente con el mecanismo y la empresa de seguridad contratada por éste-, el mismo debe permanecer encendido y es necesario que cuente con suficiente carga. Los equipos son provistos por empresas privadas que el mecanismo contrata. Aunque la Junta reconoció que en algunas entidades federativas, ha sido difícil articularse con las autoridades locales para que estas sean quienes apoyen a la persona protegida en un caso de emergencia, toda vez que son esas mismas autoridades quienes han generado el riesgo. La CIDH ve con preocupación las dificultades que afronta este tipo medida para brindar protección en forma eficaz, además de evidenciar la necesidad de contar con herramientas de seguimiento a las medidas implementadas.
444. Según el anuncio realizado por el Estado a través del escrito de observaciones al proyecto del presente informe, en enero de 2016 se realizará la primera evaluación de botones de emergencia. El análisis se presentará a la Junta de Gobierno junto con una propuesta para la solución de los problemas detectados. La metodología anunciada por el Estado contemplaría recolección de información de diferentes fuentes como los mismos beneficiarios, los tiempos de implementación, los reportes de la empresa que instala la infraestructura, observación *in situ* y la aplicación de indicadores construidos en 2015 con la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos<sup>670</sup>. La CIDH valora el anuncio hecho por parte del Estado, en el sentido de que en 2016 se realizará la evaluación de las principales medidas utilizadas por el Mecanismo.
445. En cuanto a la realización de análisis de riesgo e implementación de medidas materiales de protección, miembros de la sociedad civil han manifestado que: i) existirían retrasos considerables para realizar las evaluaciones de riesgo y que el personal asignado para tal efecto sería muy reducido<sup>671</sup>; ii) no se contaría con protocolos específicos para el análisis e implementación de medidas materiales de protección, que incluya un enfoque diferenciado para mujeres, pueblos indígenas, entre otros<sup>672</sup>; iii) multiplicidad de instancias y falta de articulación entre las diferentes instituciones encargadas de apoyar la implementación de las medidas de protección y su seguimiento<sup>673</sup>; iv) desafíos en relación con datos más precisos sobre el número de casos recibidos, los tiempos de duración de los procedimientos, así como información sobre las principales razones por las cuales se decide no tramitar o rechazar algunos casos<sup>674</sup>; entre otros temas que han

---

<sup>670</sup> Comunicación del Estado mexicano, observaciones del Estado mexicano al proyecto de informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015, pág. 93.

<sup>671</sup> Peace Brigades International, Front Line Defender, Latin American Working Group, Washington Office on Latin America, Comunicado de prensa: [Preocupación sobre los últimos hechos relacionados con el Mecanismo de Protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas en México](#), de 2 de abril de 2014.

<sup>672</sup> ISHR, Comunicado de prensa: [México debe fortalecer el Mecanismo y proteger a mujeres defensoras](#), 10 de marzo de 2015.

<sup>673</sup> Peace Brigades International, Observaciones "[¿Qué hace falta para la cabal implementación del Mecanismo?](#)", 18 de agosto de 2015.

<sup>674</sup> Espacio OCS, [Diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo Federal de Protección a personas defensoras y periodistas](#), 28 de julio de 2015, pág. 41.

creado una profunda desconfianza por parte de la sociedad civil y personas cobijadas por el programa<sup>675</sup>.

446. La Junta de Gobierno, ha subrayado que en los últimos meses los tiempos de atención para las solicitudes han mejorado notablemente y han reconocido que si bien cuando el mecanismo inicio a funcionar enfrento serios problemas para atender las solicitudes, después del proceso de fortalecimiento que el mecanismo realizo asesorado por la organización Freedom House, este es uno de los aspectos en los que se ha visto un mayor avance. Como parte del proceso de fortalecimiento adelantado con la mencionada organización, se establecieron los procesos y procedimientos para que la operatividad del mecanismo funcionara de una manera mucho más eficaz<sup>676</sup>.
447. En este mismo escenario, la Comisión observa con preocupación que dichas falencias también han afectado a defensores de derechos humanos y periodistas que son beneficiarios de medidas cautelares dictadas por la CIDH y medidas provisionales de la Corte Interamericana. A través de las reuniones sostenidas con beneficiarios de las medidas a propósito de la visita de la CIDH al país y de reuniones de trabajo celebradas durante el año 2015 en la sede de la Comisión, respecto de medidas cautelares otorgadas con relación a México, la Comisión tuvo conocimiento sobre una serie de alegadas falencias en la implementación de las medidas materiales de protección para las y los beneficiarios, en las cuales se han presentado problemas al momento de concertar dichas medidas y en la creación del esquema de protección adecuado para cada persona<sup>677</sup>.
448. Sobre estas preocupaciones, la Comisión considera importante reiterar que el Estado “debe garantizar que en el proceso de evaluación de riesgo exista una adecuada comunicación y participación activa”<sup>678</sup> de las personas que se pretende proteger o de los beneficiarios de medidas cautelares. Al respecto, se estima necesario que en todos los procedimientos relacionados – que incluyen el ingreso de personas al programa, análisis de riesgo, implementación de las medidas materiales de protección, entre otros – se desarrolle con la debida celeridad y adoptando las acciones oportunas, en vista que se encuentra en juego la protección de la vida e integridad personal. De igual forma y según cada situación particular, la Comisión Interamericana desea recordar que toda medida de protección que se implemente debe ser adecuada, por lo que debe ser idónea para proteger a la persona ante la situación de riesgo, y efectivas, en tanto debe producir los

---

<sup>675</sup> Espacio OCS, *Diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo Federal de Protección a personas defensoras y periodistas*, 28 de julio de 2015, pág. 71.

<sup>676</sup> Freedom House. Proyecto para el fortalecimiento técnico del mecanismo para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas-México, diciembre de 2014.

<sup>677</sup> Durante el 154º período de sesiones de la CIDH en Washington DC, el día 21 de marzo de 2015, la Comisión celebró dos reuniones de trabajo en relación con las medidas cautelares MC 252-14, relacionada con los miembros de la revista Contralínea, y MC 185-13, respecto a la defensora de derechos humanos Sofía Lorena Mendoza y otras personas.

<sup>678</sup> CIDH, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 493.

resultados esperados<sup>679</sup>. Como corolario a lo anterior, los Estados deben diseñar políticas que les permita monitorear la efectividad de las medidas y proporcionar un constante seguimiento a su implementación, frente a la situación de riesgo que los beneficiarios puedan enfrentar<sup>680</sup>.

449. La Comisión ha señalado que “los Estados no sólo tienen la obligación de proteger a periodistas en riesgo, sino que deben garantizar que las medidas de protección adoptadas sean efectivas y adecuadas. En ese sentido, cuando se adoptan medidas para proteger a un periodista frente a una amenaza creíble de daño contra su integridad física, estas medidas deberían tener en cuenta las necesidades propias de la profesión del beneficiario, su género y otras circunstancias individuales.”<sup>681</sup>
450. Por otra parte, la Comisión desea llamar la atención respecto a personas que, a pesar de formar parte del mecanismo de protección, así como contar con medidas cautelares de la CIDH y medidas provisionales de la Corte Interamericana, han continuado siendo objeto de amenazas, intimidaciones y actos de violencia. Por ejemplo, durante 2014 y 2015, la Comisión ha continuado recibiendo información sobre graves situaciones de riesgo que han enfrentado beneficiarios del programa, entre los que se encuentran periodistas<sup>682</sup>, defensoras de derechos humanos<sup>683</sup>, líderes indígenas<sup>684</sup>, entre otros.
451. La Comisión Interamericana considera de suma importancia que el Estado redoble esfuerzos a fin de garantizar la protección efectiva de las personas beneficiarias del mecanismo de protección, en el marco de las preocupaciones expresadas en el presente capítulo. Al respecto, la CIDH desea subrayar que la evaluación sobre la efectividad del mecanismo de protección del Estado, en su conjunto, continuará dependiendo de su eficacia para disminuir la violencia en contra de los beneficiarios del actual programa.

<sup>679</sup> CIDH, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 133.

<sup>680</sup> CIDH, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 337.

<sup>681</sup> CIDH, *Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia*, de diciembre de 2013, párr. 72.

<sup>682</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Carta al Estado de México: Mecanismo de protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en México. 17 de abril de 2014. Disponible en: Archivo de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

<sup>683</sup> En marco de las medidas cautelares otorgadas (MC 77-15) a favor de las defensoras “E” y “K”, la Comisión ha recibido información aportada por el Estado, de 27 de abril de 2015, y de los peticionarios (CMDPDH), de 4 de agosto de 2015, sobre alegadas nuevas situaciones de riesgo.

<sup>684</sup> En el marco de las medidas cautelares otorgadas (MC 452-13) a favor de algunos líderes de la Tribu Yaqui, a través de un informe de 23 de julio de 2015, han continuado aportando información sobre alegadas nuevas situaciones de riesgo.

### 3. La investigación como medio para identificar y remover factores de riesgo, y prevenir su repetición

452. La Comisión ha tomado nota de las denuncias realizadas por miembros de la sociedad civil, personas amparadas por el mecanismo de protección y beneficiarios de medidas cautelares quienes han señalado la existencia de las continuas amenazas, hostigamientos y actos de violencia que continúan enfrentando, a pesar de ser beneficiarios del mecanismo de protección.
453. Como lo ha considerado respecto de otros contextos y programas de protección de la región<sup>685</sup>, la Comisión considera que es primordial que los mecanismos de protección se articulen con las instancias correspondientes de investigación, a fin de esclarecer las fuentes de riesgo, así como identificar y sancionar a posibles perpetradores. El avance de las investigaciones permitirá, además, complementar la eficacia de las medias de protección adoptadas y desactivar los elementos que ponen en peligro a las personas amparadas por los programas de protección.
454. La Comisión Interamericana recuerda que “el medio más eficaz para proteger [...] es investigar eficazmente los actos de violencia y sancionar a los responsables”<sup>686</sup> y, por consiguiente, hace un llamado al Estado a fin de que emprenda investigaciones exhaustivas e independientes sobre los ataques sufridos por todas las personas vinculadas con los programas de protección, incluyendo aquellas personas beneficiarias de medidas cautelares de la CIDH, cuya situación de riesgo se renueva de manera continua en virtud de los patrones de violencia que originaron el otorgamiento de tales medidas, así como su ingreso al mecanismo de protección de México.
455. De otro lado, la CIDH tuvo conocimiento de la implementación de mecanismos de protección locales tal como es el caso de la Comisión de Atención a Periodistas en Veracruz. En 2012 mediante la Ley 586 se creó la Comisión Estatal para la Atención y Protección de Periodistas y entró en funcionamiento en enero de 2013. De acuerdo con el articulado de la mencionada ley, dicha Comisión es un órgano autónomo del Estado, con personería jurídica y patrimonio propio, autonomía técnica, presupuestal y de gestión, encargada de proteger la integridad de los periodistas y promover condiciones para el ejercicio de la libertad de expresión<sup>687</sup>. Dentro de las actividades desarrolladas por la Comisión se encuentran: la recepción y análisis de los casos que se presentan ante ese organismo, acciones encaminadas a la prevención de riesgos, capacitación de periodistas y servidores públicos, celebración de convenios con actores estratégicos<sup>688</sup>.

<sup>685</sup> CIDH, *Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V.II. Doc 49/13, 31 de diciembre de 2013, párr. 196.

<sup>686</sup> CIDH, *Segundo Informe sobre la situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 202.

<sup>687</sup> Gaceta Oficial. Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Ley 586 de la Comisión Estatal para la atención y Protección de los Periodistas, lunes 3 de diciembre de 2012.

<sup>688</sup> Comisión Estatal para la Atención y Protección de los Periodistas. Informe Ejecutivo, 2013-2015, septiembre de 2015.

456. Según la información aportada por la propia Comisión Estatal para la Atención y Protección de Periodistas de Veracruz, desde enero de 2013 hasta septiembre de 2015, se habría iniciado 69 procedimientos de los cuales en 25 de ellos se determinó existía un riesgo moderado, en 22 riesgo alto y en 11 riesgo muy alto; a la fecha 46 de los casos de protección se mantendrían vigentes. De los expedientes, el 67% serían hombres y el 33% mujeres<sup>689</sup>.
457. Con posterioridad a la visita de la CIDH y dando cumplimiento a lo que se había anunciado por el estado durante las reuniones mantenidas en el transcurso de la misma, el 3 de noviembre de 2015 la Secretaría de Gobernación (SEGOB) emitió un Sistema de Alerta Temprana y Planes de Contingencia para la protección de los periodistas de Veracruz. Se trata de un Programa de Políticas Públicas que tiene como objetivo evitar potenciales agresiones a las y los periodistas. Fue adoptado a solicitud de un grupo de periodistas y del mecanismo federal de protección a periodistas. En coincidencia con el diagnóstico de varias organizaciones de la sociedad civil, la Relatoría Especial, el Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, entre otros, el estado reconoció al formular este mecanismo que Veracruz es el estado con el mayor número de periodistas asesinados junto con Chihuahua y el segundo lugar con número de personas protegidas por el mecanismo federal de protección.
458. El programa dispone 13 acciones las cuales deberán ejecutarse en 12 meses, cada una de ellas cuenta con indicadores de resultado, las medidas se agrupan en las siguientes categorías: i) Respeto del derecho de libertad de expresión; ii) Mapa de riesgos; iii) Seguridad de periodistas; iv) Fortalecimiento y seguimiento de las investigaciones ministeriales; v) Formación de servidores/as públicos/as; vi) Fortalecimiento de las capacidades de autoprotección de periodistas; vii) Dignificación de las condiciones laborales de las y los periodistas; viii) Medidas de reacción inmediata; y ix) Evaluación del Programa.
459. La Comisión ve como un paso importante el reconocimiento oficial de la difícil situación que enfrentan los periodistas que ejercen su profesión en el estado de Veracruz y espera que todas las autoridades involucradas tanto federales como estatales cumplan a cabalidad con los compromisos adquiridos, así como también espera que tanto periodistas como sociedad civil puedan participar de manera efectiva, activa y con plenas garantías en el desarrollo y monitoreo del Sistema de Alerta Temprana.
460. Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión Interamericana pudo observar que el mecanismo de protección de Veracruz afronta el reto de ganar la confianza de una parte importante del gremio periodístico, en especial de aquellos periodistas que tienen una postura crítica o que desarrollan su labor en medios de comunicación alternativos y además debe garantizar su financiamiento y autonomía del gobierno en el largo plazo.

<sup>689</sup>

Comisión Estatal para la Atención y Protección de los Periodistas. Informe Ejecutivo, 2013-2015, septiembre de 2015.

# CAPÍTULO 5

# RESPUESTA ESTATAL

# RESPUESTA ESTATAL

## A. *Avances y reformas*

461. La Comisión valora las medidas que el Estado ha tomado en materia de derechos humanos. En particular reconoce las importantes reformas en materia de derechos humanos que se han introducido en México a partir del 2011. La CIDH reconoce la modificación de diversos artículos de la Constitución que establecen que en México todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección. Asimismo destaca la decisión de la SCJN que restringe la jurisdicción militar en los casos en que los elementos de las fuerzas armadas cometan violaciones a los derechos humanos contra civiles, así como la facultad de realizar el control de convencionalidad por parte de todos los tribunales del país.
462. También reconoce la adopción de la nueva Ley de Amparo publicada en abril de 2013. En enero de 2013 se publicó la Ley General de Víctimas, que si bien es un paso positivo, se ha recibido información respecto a la necesidad de una revisión integral del Sistema Nacional de Atención a Víctimas para cumplir eficazmente con su mandato.
463. Por otra parte, la Comisión reconoce la aprobación en 2012 del Mecanismo de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, analizado en el capítulo anterior. La CIDH resalta su importancia e invita al Estado a continuar con los esfuerzos desplegados para su fortalecimiento y enfrentar los diversos desafíos.
464. La CIDH saluda el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018 (PNDH), el cual entró en vigor el 30 de abril de 2014, y contiene como objetivo principal lograr la efectiva implementación de la reforma constitucional de derechos humanos. La Comisión invita a que todas las entidades federativas cuenten con un programa estatal de derechos humanos.
465. Asimismo, la CIDH saluda la aprobación de la Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en 2014. La reciente promulgación de esta ley supone un avance importante en la protección de la niñez en el país al contarse por primera vez con un marco jurídico que crea un Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de la niñez. El Presidente de la Republica será quien presida dicho sistema lo cual revela la importancia que se le otorga a la temática. Es de destacar la previsión que la norma hace de los mecanismos de coordinación intersectorial y entre los niveles Federal, Estatal y municipal, con el fin de asegurar un carácter holístico e integral en la protección de la niñez. Otros aspectos

positivos previstos en la norma son la creación de un Sistema de Información que provea de datos estadísticos para el monitorear de los avances en la protección de los derechos así como la previsión de que las políticas de infancia sean evaluadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), lo cual dota al sistema de herramientas necesarias para un adecuado diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de niñez. La aplicación de esta ley requerirá de recursos económicos suficientes para ello, lo cual el propio legislador ha tomado en consideración al señalar la necesidad que se amplíen los recursos actualmente destinados a niñez con el fin de cumplir con los mandatos de la nueva ley y para que el Sistema Nacional de Protección funcione efectivamente.

466. También saluda el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018.
467. En relación a las personas LGBT, la CIDH destaca como positivo que el 18 de agosto de 2014 la SCJN de México adoptó un protocolo para quienes imparten justicia en casos que involucren la orientación sexual y la identidad de género, de conformidad con normas vinculantes e internacionalmente reconocidas en materia de derechos humanos.<sup>690</sup> La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Gobierno Federal del Distrito Federal de México incluye menciones expresas de “preferencia sexual” e “identidad de género”.<sup>691</sup> El Código Penal del Distrito Federal tipifica la discriminación, pero hasta el momento no se tiene conocimiento sobre sentencias condenatorias por dicho delito.<sup>692</sup> Existen 15 leyes a nivel local en el Distrito Federal que hacen referencia a personas LGBT que prohíben la discriminación, la exclusión o negación de prestación de servicios y protegen la información personal, entre otros.<sup>693</sup> La CIDH celebró la entrada en vigor el 7 de marzo de 2015 de un decreto que permite el reconocimiento de la identidad de personas trans en el Distrito Federal a través de un trámite administrativo, a raíz del dictamen de reformas al Código Civil, aprobado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en noviembre de 2014. Asimismo, en dicha oportunidad, instó a México a adoptar “leyes de identidad de género que aseguren una mayor protección a personas trans” y “medidas integrales, en legislación y políticas públicas, para abordar de manera efectiva la situación de discriminación y violencia que viven las personas trans, en particular aquellas que se encuentran fuera de las ciudades capitales en ambos países”<sup>694</sup>.

---

<sup>690</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 95/14, *CIDH felicita a Suprema Corte de México por adopción de protocolo para casos que involucren orientación sexual o identidad de género*, 29 de agosto de 2014.

<sup>691</sup> Ley Para Prevenir Y Erradicar La Discriminación En El Distrito Federal, Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 19 de julio de 2006. Consultada en: [http://www.finanzas.df.gob.mx/ppeg/docs/-ley-prevenir\\_erradicar\\_discriminacion\\_df.pdf](http://www.finanzas.df.gob.mx/ppeg/docs/-ley-prevenir_erradicar_discriminacion_df.pdf)

<sup>692</sup> Notiese, *A siete años de tipificar la discriminación como delito no hay sentencias: funcionarios*, 4 de noviembre del 2013.

<sup>693</sup> Secretaría Técnica del Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal; Dirección de Difusión y Publicaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *“Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal”*, 2008.

<sup>694</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 75/15, *“CIDH saluda a México y Colombia por medidas que reconocen la identidad de personas trans”*, 1 de julio de 2015.

468. La SCJN también ha constituido protocolos sobre diversos temas de derechos humanos para las autoridades judiciales<sup>695</sup>. En particular, en 2014 la SCJN publicó el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en asuntos que involucren hechos constitutivos de tortura y malos tratos<sup>696</sup>. La CIDH considera el protocolo un avance encomiable hacia la investigación, sanción y eventual prevención de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, y a combatir la impunidad cuando se cometan, al tiempo que atiende los estándares establecidos en el Protocolo de Estambul. En este sentido, la CIDH también fue informada de que la PGR modificó su Dictamen Médico/Psicológico Especializado para casos de Posible Tortura y/o Maltrato, en octubre de 2015<sup>697</sup>. Es de suma importancia que estos protocolos no se queden en meras formalidades y aspiraciones jurídicas, y que se traduzcan en cambios reales que garanticen el acceso a la justicia para las víctimas.
469. La CIDH también recibe con agrado la adopción del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (2014-2018), en particular los avances logrados para reducir la violencia en los municipios donde se ha implementado. El Estado reportó que en los municipios de más de 100.000 habitantes donde se ha implementado, los índices de violencia se habrían reducido en más del 30%. Organizaciones de la sociedad civil han manifestado que esta reducción sería menor.
470. Asimismo, la CIDH reconoce como un avance la firma del Convenio de Colaboración para la Creación de una Comisión Forense para la Identificación de Restos, suscrito en 2013 entre la Procuraduría General de la República (PGR) y organizaciones de la sociedad civil, con el objeto de colaborar con la PGR en la identificación y determinación de la causa de muerte de restos localizados en fosas clandestinas en los Estados de Tamaulipas y Nuevo León. Desde su creación, la Comisión Forense ha logrado identificar los restos de 22 personas migrantes<sup>698</sup>.
471. En este sentido, la CIDH también recibió información de la sociedad civil y del Estado sobre algunas iniciativas que han rendido frutos positivos en materia de búsqueda de personas desaparecidas. Por ejemplo, en Nuevo León, con la creación de los llamados Grupos Especiales de Búsqueda Inmediata (GEBI), apoyados por la

<sup>695</sup> La lista completa de los protocolos publicados por la SCJN se puede consultar en: <https://www.-scjn.gob.mx/libreria/paginas/protocolos.aspx>

<sup>696</sup> Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en asuntos que involucren hechos constitutivos de tortura y malos tratos. Disponible en: [http://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/-paginas/Protocolo\\_tortura\\_electronico\\_actualizacion.pdf](http://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/-paginas/Protocolo_tortura_electronico_actualizacion.pdf)

<sup>697</sup> Acuerdo A/085/15, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de octubre de 2015. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5410519&fecha=05/10/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5410519&fecha=05/10/2015)

<sup>698</sup> Convenio de Colaboración para la identificación de restos localizados en San Fernando, Tamaulipas y en Cadereyta, Nuevo León que se llevará a cabo por conducto de una Comisión Forense, que celebran la Procuraduría General de la República, el Equipo Argentino de Antropología Forense; el Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos de El Salvador; el Comité de Familiares de Migrantes de El Progreso, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho; la Casa del Migrante de Saltillo, Coahuila; el Centro Diocesano de Derechos Humanos Fray Juan de Larios A.C.; la Asociación Civil Voces Mesoamericanas; la Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala; la Asociación Misioneros de San Carlos Scalabrinianos en Guatemala; el Centro de Derechos Humanos Victoria Díez, A.C., y el Foro Nacional para la Migración en Honduras. Publicado en el DOF el 9 de abril de 2013. Disponible en: [http://www.-dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5312887&fecha=04/09/2013](http://www.-dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312887&fecha=04/09/2013)

adopción de un protocolo específico sobre búsqueda de personas desaparecidas, el gobierno estatal reportó que se han podido localizar alrededor del 80% de las personas reportadas como desaparecidas desde su creación<sup>699</sup>. Los GEBI están diseñados para operar de manera casi inmediata al reportarse una persona desaparecida, concentrar y sistematizar la información, realizar diligencias oportunamente, y en muchos casos han logrado localizar a las personas con vida<sup>700</sup>. Como es bien sabido, las acciones emprendidas en las primeras 72 horas luego de que sucede una desaparición son fundamentales para la búsqueda y posible localización de la víctima. La CIDH considera que este es un ejemplo de buenas prácticas que se podrían perfeccionar e implementar en otras zonas del país, atendiendo a las características particulares de las distintas regiones y de las circunstancias propias de las desapariciones.

472. La CIDH saluda que en cumplimiento de una recomendación hecha por este organismo, la Procuradora General de la República haya anunciado la creación de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Cometidos contra Migrantes dentro de la primera mitad de 2016.
473. También se reconoce la publicación del Código Nacional de Procedimientos Penales en marzo de 2014, el cual entrará en vigor en todo el país a partir de junio de 2016. Al respecto, la CIDH ha recibido información que indica que algunas disposiciones contenidas en dicho Código requieren una revisión a la luz de los estándares internacionales de protección a los derechos humanos.
474. Asimismo, la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, que deberá entrar en vigor en todo el país a más tardar para junio de 2016, muestra avances en el territorio nacional. La CIDH resalta la importancia de que el Estado, en sus diferentes niveles, cumpla oportunamente con la implementación total de dicho sistema.
475. En materia de desaparición y tortura, la CIDH reconoce la Ley de Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas desde el 2012 y el consecuente Registro Nacional de Datos relativo a personas desaparecidas, como un paso inicial en la integración de información de personas desaparecidas. Sin embargo, se ha recibido información que dicho registro debe ser fortalecido para producir información fiable, calidad que actualmente no tiene, así como hacerlo más funcional, e incluir información desagregada por tipo de desaparición. En este sentido, la CIDH recibe con agrado información que indica que los grupos de búsqueda inmediata de algunos estados han demostrado capacidad y han localizado con vida personas reportadas como desaparecidas.
476. La CIDH destaca también la reforma constitucional de julio de 2015 que facultó al Congreso para promulgar leyes generales en materia de secuestro, desaparición

<sup>699</sup> Información recibida durante la visita al Gobierno del estado de Nuevo León, 29 de septiembre de 2015; Información recibida durante reunión con organizaciones de la sociedad civil en Monterrey, Nuevo León, 29 de septiembre de 2015.

<sup>700</sup> “Exalta Naciones Unidas modelo del Gobierno de Nuevo León para localizar personas desaparecidas”, Boletín del Gobierno del estado de Nuevo León, 1 de octubre de 2015. Disponible en: <http://www-nl.gob.mx/noticias/exalta-naciones-unidades-modelo-del-gobierno-de-nuevo-leon-para-localizar-personas>

forzada de personas, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes, entre otros<sup>701</sup>. La CIDH recuerda que estas leyes deben cumplir cabalmente con los estándares interamericanos e internacionales en la materia. De acuerdo al decreto el Congreso deberá adoptar dichas leyes dentro de los 180 días posteriores a la reforma, y la fecha de aprobación del presente Informe dichas leyes no habían sido promulgadas<sup>702</sup>. La Comisión seguirá muy de cerca y atentamente estas propuestas de ley y espera que las mismas se adecúen a los estándares internacionales sobre la materia y que para efectos de su contenido se incluyan los aportes de la sociedad civil y de las víctimas.

477. Asimismo se reconoce la suscripción del Convenio entre la PGR y el Comité Internacional de la Cruz Roja para el uso de la licencia del software de la base de datos Ante Mortem – Post Mortem, así como el inicio de la operación del Sistema de Base de Datos AnteMortem/Post Mortem (AM/PM) como parte del Plan Nacional de Personas Desaparecidas a partir del 26 de octubre de 2015.
  478. La CIDH saluda también la aprobación de los Protocolos de Investigación en Materia de Desaparición Forzada y de Tortura en agosto de 2015. La Comisión recibió con agrado la creación de la Fiscalía Especializada para la Búsqueda de Personas Desaparecidas, adscrita a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de la PGR. Asimismo, la reciente creación de una Unidad Especializada del Delito de Tortura en la PGR.
  479. La CIDH valora muy especialmente el compromiso del Estado mexicano con el sistema interamericano y la iniciativa del Estado de dedicar más atención a las peticiones, casos y medidas cautelares del Sistema Interamericano, así como el involucramiento de las entidades federativas en este programa.
  480. Sin perjuicio de los avances señalados en materia de protocolos, códigos y leyes, la CIDH constató una profunda brecha entre el andamiaje legislativo y judicial, y la realidad cotidiana que viven millones de personas en el país en su acceso a la justicia.
481. La CIDH asimismo reconoce la apertura y disposición del Estado mexicano en el establecimiento del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), a solicitud del Estado mexicano y de los representantes de las familias de los estudiantes desaparecidos, muertos y heridos en Iguala entre el 26 y 27 de septiembre de 2014.
482. El 18 de noviembre de 2014, mediante un acuerdo de asistencia técnica con el Estado mexicano y representantes de los estudiantes desaparecidos en Ayotzinapa, las partes acordaron “la incorporación de un Grupo Interdisciplinario de Expertos

<sup>701</sup> Decreto por el cual se reforma el artículo 73 , fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de julio de 2015. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5400163&fecha=10/07/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5400163&fecha=10/07/2015)

<sup>702</sup> Organizaciones de la sociedad civil han presentado sugerencias a la Cámara de Diputados sobre la necesidad de asegurar que una propuesta Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y Reparar la Tortura cumpla con estándares internacionales en la materia.

independientes en materia de derechos humanos, para realizar una verificación técnica de las acciones iniciadas por el Estado mexicano” tras la desaparición de los 43 estudiantes beneficiarios de las medidas cautelares<sup>703</sup>. En el transcurso de su mandato, el GIEI ha emitido cuatro reportes respectivos y un informe que fue publicado en septiembre de 2015. Desde el inicio de su mandato, el Grupo realizó su trabajo en coordinación con las autoridades y los familiares, así como con los normalistas que sobrevivieron a los ataques sufridos. La Comisión acompaña los informes presentados por el Grupo.

483. En octubre de 2015, la CIDH decidió extender el mandato del GIEI a solicitud del Estado, los representantes de las víctimas y el propio GIEI hasta abril de 2016. La Comisión valora la apertura del Estado para que la colaboración técnica del GIEI con el Estado mexicano pueda continuar.

## B. Desafíos en las causas estructurales de la impunidad

484. La impunidad es considerada uno de los principales problemas por la población mexicana<sup>704</sup>. Según cifras del INEGI, la mayoría de los mexicanos perciben a la impunidad entre los diez problemas más importantes que aquejan al país<sup>705</sup>. Los niveles de impunidad en México se han mantenido altos históricamente, y la CIDH ha recibido información alarmante que indica que hasta el 98% de los delitos denunciados en México no culminan en una sentencia condenatoria<sup>706</sup>. En repetidas ocasiones la CIDH escuchó de las víctimas que la justicia en México es una “simulación”, ya sea porque se fabrican culpables o porque las autoridades no aplican la debida diligencia y las actuaciones no producen resultados<sup>707</sup>.

485. El gran problema en términos de acceso a la justicia en México es justamente esta impunidad sistémica y estructural que aqueja el país. Como ya se mencionó, esto lleva a que muchos delitos no sean denunciados, generando un sub-registro estadístico, y por lo tanto un diagnóstico parcial de la gravedad de la violencia y la delincuencia en México. Durante su visita al país, la CIDH pudo constatar que la falta de confianza en el actuar de las autoridades hace que muchas personas no

<sup>703</sup> En este sentido, la CIDH designó un Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) por un periodo de seis meses con las siguientes atribuciones: el análisis de los planes de búsqueda en vida de las personas desaparecidas y en su caso recomendar las mejores prácticas para una investigación más eficiente; un análisis técnico de las líneas de investigación para determinar responsabilidades penales; y un análisis técnico del Plan de Atención Integral a las Víctimas de los hechos del 26 y 27 de septiembre.

<sup>704</sup> Universidad de las Américas Puebla, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, *Índice Global de Impunidad 2015*, abril de 2015, pág. 63. Disponible en: [http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI\\_2015-digital.pdf](http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI_2015-digital.pdf)

<sup>705</sup> Encuesta Nacional sobre Victimización y Percepción de la Seguridad Pública (ENVIPE) 2014. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2014/default.aspx>

<sup>706</sup> CIDH, Audiencia pública, *Seguridad ciudadana y derechos humanos en México*, 143º periodo ordinario de sesiones, Washington, D.C., 27 de octubre de 2011. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=123&page=2>

<sup>707</sup> Testimonios recibidos por la CIDH durante reuniones con sociedad civil en la Ciudad de México, Veracruz, Guerrero y Nuevo León.

denuncien los delitos que sufren, por miedo a represalias ya sea de las mismas autoridades o de grupos delincuenciales, o simplemente por la idea de que la denuncia no resultará en la captura de los perpetradores. Cuando los perpetradores son agentes del Estado, la renuencia a denunciar es aún mayor. Que la ciudadanía tenga plena confianza en la capacidad, honestidad y actuar de las autoridades es un requisito *sine qua non* para que las personas puedan ejercer su derecho al acceso a la justicia.

486. En su visita al país en 2014 el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias notó con preocupación que la desconfianza y la falta de rendición de cuentas es una de las principales barreras para la protección del derecho a la vida en México<sup>708</sup>. Según las cifras más recientes del INEGI, en México se denuncia sólo 1 de cada 10 delitos, y el 92.8% de los delitos cometidos permanecen en “cifra negra”, es decir, que no se denuncian o si se denuncian, no se realiza una averiguación previa<sup>709</sup>. El número de delitos que a la postre resultan en sentencia es mínimo.
487. En todas las zonas del país que visitó durante su visita *in loco*, la CIDH recibió reportes sobre la falta de justicia para las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos y sus familiares. Los obstáculos se enfrentan en cada una de las etapas del proceso. A pesar de las numerosas quejas recibidas por la CNDH y por las comisiones estatales de derechos humanos sobre graves violaciones como tortura y desaparición, e incluso la emisión de algunas recomendaciones al respecto, el número de procesos judiciales por graves violaciones concluidos con sentencias condenatorias es ínfimo. Un primer paso para remediar este problema sería esclarecer y deslindar las responsabilidades relacionadas con los crímenes y graves violaciones cometidos en el pasado, para así romper con la impunidad histórica en México. El combate a la impunidad en todos los niveles de gobierno, entendido como una política de Estado concreta y decidida, es esencial para recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones de justicia.
488. Cuando una víctima vence la desconfianza y decide denunciar un delito, y la denuncia lleva a una averiguación previa, la víctima enfrenta obstáculos en la etapa de investigación. La falta de autonomía y profesionalización de muchas agencias encargadas de la investigación y persecución del delito en México es una de las causas estructurales de la impunidad, ya que obstruye que el proceso de investigación sea integral, exhaustivo y oportuno. El problema permea las agencias

<sup>708</sup> “Los problemas de la protección del derecho a la vida en México se deben a diversos factores, entre ellos las deficiencias del sistema jurídico; el aumento de la delincuencia organizada y el narcotráfico; la falta de disposición o de capacidad de la policía y los fiscales para iniciar investigaciones, la desconfianza de la ciudadanía hacia el poder judicial; y la falta de rendición de cuentas por las violaciones cometidas”. *Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Christof Heyns, Misión a México, A/HRC/26/36/Add.1, 28 de abril de 2014, Resumen.

<sup>709</sup> Resultados de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2015, Principales Resultados, 30 de septiembre de 2015. Según los Principales Resultados, “se estima que en 2014 se denunció el 10.7% de los delitos, de los cuales el 67.5% llevó al inicio de una averiguación previa ante el Ministerio Público. Del total de delitos, se inició averiguación previa en el 7.2% de los casos. Lo anterior, representa un 92.8% de delitos donde NO hubo denuncia o NO se inició averiguación previa”. En delito con la mayor cifra negra, 99%, es el de extorsión. Disponible en: [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2015/doc/envipe2015\\_presentacion\\_nacional.pdf](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2015/doc/envipe2015_presentacion_nacional.pdf)

y funcionarios que inicialmente se involucran en la investigación de un delito, desde las encargadas de levantar e identificar cadáveres en casos de homicidio, los servidores públicos facultados para realizar la detención de posibles perpetradores, las responsables del procuración de justicia en el proceso penal correspondiente, hasta las involucradas en las etapas de sentencia y reclusión<sup>710</sup>.

489. Las causas van desde razones de voluntad política, falta de recursos, hasta deficiencias estructurales y vacíos jurídicos que ocasionan la falta de debida investigación. En ocasiones, autoridades locales acusan falta de competencia para investigar delitos que están tipificados sólo en leyes especiales y no en los códigos penales locales<sup>711</sup>. La falta de recursos o de voluntad para actuar también hace que las investigaciones sean lentas. En Nuevo León, por mencionar un ejemplo, fosas clandestinas que se descubrieron en 2011 con restos humanos seguían siendo investigadas en 2015<sup>712</sup>. En Guerrero, los mismos funcionarios públicos han reconocido que la infiltración de miembros del crimen organizado en corporaciones estatales, incluidas las encargadas de la investigación, es tal que sólo una depuración y un cambio estructural dramático podría empezar a profesionalizarlas<sup>713</sup>. Autoridades federales del Estado mexicano también han reconocido que la capacidad de muchos municipios ha sido rebasada por grupos del crimen organizado<sup>714</sup>.
490. En particular, conforme ya se señaló anteriormente en el presente informe, el hecho de que las agencias forenses dependan de las procuradurías presenta un problema estructural que dificulta la investigación exhaustiva, oportuna e imparcial. Organizaciones internacionales especializadas han reseñado la gravedad del problema, el cual afecta a instancias tanto del fuero común como del fuero federal<sup>715</sup>. Cuando las agencias investigadoras no recaban las pruebas periciales o testimoniales sobre hechos delictivos de manera que aseguren su integridad, su utilización y relevancia jurídica en el proceso penal enfrentan obstáculos de hecho y derecho, ya sea de la parte defensora o del juez. Estas falencias en el proceso de investigación a la postre ocasionan problemas en la judicialización de los delitos, y a menudo resultan en que éstos queden impunes.

<sup>710</sup> Naciones Unidas. *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Christof Heyns, Misión a México, A/HRC/26/36/Add.1, 28 de abril de 2014, párr. 47. Disponible en: [http://www.hchr.org.mx/images/doc\\_pub/G1413997.pdf](http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1413997.pdf); Universidad de las Américas Puebla, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, *Índice Global de Impunidad 2015*, abril de 2015, pág. 63. Disponible en: [http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI\\_2015\\_digital.pdf](http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI_2015_digital.pdf)

<sup>711</sup> Open Society Justice Initiative, *Justicia Fallida en el Estado de Guerrero*, 2015, pág. 47. Disponible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/reports/broken-justice-mexicos-guerrero-state/es>

<sup>712</sup> Artículo de prensa publicado en BBC.com, *Revelan hallazgo de miles de fragmentos humanos en rancho de México*, publicado el 1 de septiembre de 2015. Disponible en: [http://www.bbc.com/mundo/noticias-2015/09/150901\\_mexico\\_restos\\_humanos\\_nuevo\\_leon\\_an](http://www.bbc.com/mundo/noticias-2015/09/150901_mexico_restos_humanos_nuevo_leon_an)

<sup>713</sup> Open Society Justice Initiative, *Justicia Fallida en el Estado de Guerrero*, 2015, pág. 42. Disponible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/reports/broken-justice-mexicos-guerrero-state/es>

<sup>714</sup> Señalamientos expresados en reunión entre la CIDH y autoridades federales mexicanas en las instalaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores el 28 de septiembre de 2015, así como en la reunión entre integrantes de la CIDH e integrantes del equipo del Secretario de Gobernación el 28 de septiembre de 2015.

<sup>715</sup> Naciones Unidas. *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Christof Heyns, Misión a México, A/HRC/26/36/Add.1, 28 de abril de 2014, párr. 98. Disponible en: [http://www.hchr.org.mx/images/doc\\_pub/G1413997.pdf](http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1413997.pdf)

491. Asimismo, aún si el proceso penal se desarrolla con la debida diligencia, la autonomía del poder judicial puede representar otro obstáculo. Un poder judicial autónomo, profesional e independiente de los poderes políticos es esencial para completar el proceso de justicia y combatir la impunidad. La CIDH ha recibido información que indica que jueces y otros operadores de justicia en México no contarían con la independencia necesaria para desarrollar su labor de manera adecuada. La CIDH fue informada que en el estado de Chihuahua, por ejemplo, algunos jueces de primera instancia habrían sido nombrados en razón de su parentesco con figuras políticas de la entidad, lo cual evitaría que sean independientes de los poderes políticos<sup>716</sup>. En Guerrero, algunos jueces recibirían presiones tanto de los poderes políticos como de grupos del crimen organizado, lo cual compromete igualmente su actuación<sup>717</sup>. La información recibida por la CIDH indica que éstas no serían situaciones aisladas, que estos tipos de presiones y corrupción existirían también en otras zonas del país, y que muchos jueces no contarían con mecanismos adecuados de protección para hacer frente a dichas presiones y corrupción.
492. Las violaciones a derechos humanos cometidas por integrantes de las fuerzas armadas ejemplifican la relación entre impunidad y denegación de justicia en México. Dos de los graves problemas en México para esclarecer este tipo de violaciones son la falta de acceso a la información, y la falta de investigación de la cadena de mando. Por una parte, la Comisión fue informada que las solicitudes de acceso a la información en posesión de las fuerzas armadas son extremadamente difíciles de obtener, a pesar de que la ley reciente en la materia contempla que no podrá clasificarse como reservada la información relacionada con violaciones graves a derechos humanos y con delitos de lesa humanidad<sup>718</sup>. En estos casos, la escasa información otorgada por las autoridades dificulta aún más cumplir con la obligación de investigar la cadena de mando militar y deslindar responsabilidades de los superiores de acuerdo a estándares internacionales.
493. Por otra parte, información al alcance de la Comisión indica que en México es común que no se investigue debidamente la cadena de mando militar con el fin de determinar la posible responsabilidad de los superiores por hechos ilícitos cometidos por sus subordinados. Por el contrario, en lugar de que se realicen investigaciones exhaustivas de la cadena de mando para deslindar responsabilidades de los superiores, en México es común que los altos mandos se pronuncien sobre la inexistencia de un delito por parte de sus subordinados, aun cuando la investigación todavía está en curso<sup>719</sup>.

<sup>716</sup> Reunión con víctimas y organizaciones de la sociedad civil en Saltillo, Coahuila, 30 de septiembre de 2015.

<sup>717</sup> Open Society Justice Initiative, *Justicia Fallida en el Estado de Guerrero*, 2015, pág. 33. Disponible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/reports/broken-justice-mexicos-guerrero-state/es>

<sup>718</sup> Artículo de prensa publicado en AnimalPolítico.com, ¿Qué entiende la CIDH por “violaciones graves”?, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, 7 de septiembre de 2015. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-verdad-justicia-reparacion/2015/09/07/que-entiende-la-cndh-por-violaciones-graves/>

<sup>719</sup> Por ejemplo, el Secretario de la Defensa Nacional declaró en una entrevista televisiva que en el caso conocido como Tlatlaya—en el cual existen indicios de ejecuciones extrajudiciales y cuya investigación aún estaba en curso al momento de dichas declaraciones, e incluso siete integrantes del ejercito fueron

494. La CIDH recuerda que, de acuerdo a estándares internacionales y al propio ordenamiento jurídico mexicano, corresponde a las autoridades civiles dirimir posibles violaciones a los derechos humanos cometidas por militares, y que corresponde a todo el aparato Estatal salvaguardar la integridad procesal de los procesos civiles, y sobretodo abstenerse de cualquier injerencia o presión indebida en los mismos, particularmente con pronunciamientos por parte de los altos mandos que prejuzguen el resultado de investigaciones en curso. El respeto a la autonomía e independencia de las instituciones de justicia por parte de los demás actores estatales es clave para recobrar la confianza de la ciudadanía en dichas instituciones, y para reducir los niveles de impunidad y denegación de justicia cuando miembros de las fuerzas armadas cometan violaciones a los derechos humanos en México.
495. La Comisión se ha manifestado anteriormente sobre la relación entre la violencia, la eventual ineeficacia de los sistemas judiciales mexicanos, la inadecuada aplicación de normas nacionales e internacionales, y la falta de acceso a la justicia<sup>720</sup>. Este cúmulo de factores impide que algunas de las reformas en materia de derechos humanos y acceso a la justicia que ha implementado el Estado mexicano pasen de formalidades en papel a un avance real en la protección de los derechos fundamentales de las personas. La falta de debida diligencia para investigar, procesar y sancionar las graves violaciones genera la percepción de que éstas son toleradas, lo cual no abona a prevenir su repetición, y de hecho favorece su perpetuación y fomenta un clima de impunidad<sup>721</sup>.
496. Para lograr un verdadero acceso a la justicia, es preciso pasar de un acceso a la justicia formal a un disfrute real y tangible de ese derecho para todas las personas. Como lo ha señalado la Corte Interamericana en reiteradas oportunidades, “el deber de los Estados de proveer recursos judiciales no se limita a ponerlos formalmente a disposición de las víctimas, sino que tales recursos deben ser idóneos para remediar las violaciones de derechos humanos denunciadas”<sup>722</sup>. En particular, la CIDH recuerda que independientemente de la fecha en que se haya cometido un delito y del gobierno que haya estado en el poder al momento en que se cometió, es una obligación continua del Estado como tal esclarecer la verdad y lograr justicia para las víctimas<sup>723</sup>.

---

procesados por el delito de homicidio—no existieron ejecuciones extrajudiciales, afirmando que los soldados “estaban todavía y hacen su propia defensa, si no lo hacen, los matan y ahí queda el asunto, ya no hay más disparos. Entra ya el resto del personal con el oficial con alguna luz y se dan cuenta que si hay muchos cuerpos, 22 por cierto”. La CIDH observa con preocupación las declaraciones del más alto mando militar en México sobre un caso que en ese momento estaba en proceso penal a cargo de las autoridades civiles, específicamente la PGR.

<sup>720</sup> CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, OEA/Ser.L/V/II, doc. 48/13, 30 de diciembre de 2013, párr. 247.

<sup>721</sup> CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, OEA/Ser.L/V/II, doc. 48/13, 30 de diciembre de 2013, párr. 247.

<sup>722</sup> Corte IDH. *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216.

<sup>723</sup> CIDH, *Derecho a la verdad en América*, OEA/Ser.L/V/II.152, Doc. 2, 13 de agosto de 2014, párrs. 64-67; Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 181; *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de Septiembre de 2009. Serie C No. 202, párr. 118; *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*.

497. Según el Índice Global de Impunidad, México ocupa el lugar 58 de 193 Estados miembros de Naciones Unidas en materia de impunidad, pero ocupa el lugar 58 de 59 países que cuentan con información estadística suficiente para hacer el cálculo del Índice Global de Impunidad<sup>724</sup>. El Índice, un esfuerzo académico internacional impulsado por la Universidad de las Américas Puebla, reporta que México tiene dos dimensiones prioritarias a atender: la funcionalidad de su sistema de seguridad y la estructura de su sistema de justicia. Por una parte, el sistema de seguridad en México no resulta en procesos de averiguación en la mayoría de los casos en los que habrían personas sospechosas, detenidas o bajo arraigo. Por la otra, algunas de las deficiencias estructurales del sistema de justicia que generan impunidad incluyen la baja proporción relativa de jueces por cada 100 mil habitantes, ya que México cuenta con 4 jueces por cada 100 mil, mientras que el promedio global es de 17 por cada 100 mil; y la consecuente sobreutilización de la prisión preventiva, ya que alrededor del 42% de las personas detenidas están aguardando sentencia<sup>725</sup>. La gravedad de la escasez relativa de jueces por cada 100 mil habitantes en México se aprecia si se considera que en promedio cada juez recibe casi 500 expedientes nuevos cada año<sup>726</sup>. La cantidad de policías por cada 100 mil habitantes, en contraste, está muy cerca del promedio mundial<sup>727</sup>.
498. Además de estos problemas concretos, otro aspecto estructural que permea muchas instituciones de justicia en México ya mencionado en el informe es la corrupción así como la protección, colusión e infiltración de la delincuencia organizada en diferentes dependencias. Es urgente que el Estado mexicano adopte medidas concretas, oportunas y efectivas para combatir la corrupción en todos los niveles y en los tres poderes de gobierno.

## C. **Acceso a la información en casos de graves violaciones a derechos humanos**

499. La CIDH valora la aprobación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>728</sup>, la cual fue el resultado de un proceso que contó con la

---

724 Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 201; *Caso Gelman Vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011 Serie C No. 221, párr. 243.

725 Universidad de las Américas Puebla, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, *Índice Global de Impunidad 2015*, abril de 2015, pág. 64. Disponible en: [http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI\\_2015\\_digital.pdf](http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI_2015_digital.pdf)

726 Universidad de las Américas Puebla, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, *Índice Global de Impunidad 2015*, abril de 2015, pág. 64. Disponible en: [http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI\\_2015\\_digital.pdf](http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI_2015_digital.pdf)

727 Artículo de prensa publicado en Animal Político. “*Por que hay impunidad en México*”, 21 de abril de 2015. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2015/04/por-que-hay-impunidad-en-mexico-cada-ano-un-juez-recibe-500-casos-nuevos/>

728 Universidad de las Américas Puebla, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, *Índice Global de Impunidad 2015*, abril de 2015, pág. 64. Disponible en: [http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI\\_2015\\_digital.pdf](http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI_2015_digital.pdf)

729 Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, julio de 2014.

participación de sociedad civil, lo que muestra un compromiso del Estado mexicano con la transparencia y el derecho de acceso a la información. Sin dejar de lado la importancia y relevancia de la aprobación de esta ley, durante su visita la Comisión recibió información en relación a los obstáculos que aún existen para garantizar el acceso a la información relacionada con violaciones a Derechos Humanos.

500. Si bien la Ley dispuso en su articulado la prohibición de ocultar o negar información relacionada con graves violaciones a derechos humanos, la Relatoría Especial quiere llamar la atención de que el artículo 157 de la ley habilitó a la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República para apelar cualquier decisión de desclasificar información, realizada por el Instituto Nacional de Acceso a la Información, que ponga en riesgo los intereses de seguridad nacional<sup>729</sup>.
501. Si bien esta norma es aplicable a cualquier materia, tendrá un impacto particularmente complejo en lo que refiere a información vinculada a investigaciones sobre violaciones a los derechos humanos. Según la norma, la apelación debe ser presentada ante la Corte Suprema de Justicia, y representa al menos dos desafíos para la procuración de justicia en materia de derechos humanos: dilatar el acceso a la información clave para investigar estas graves violaciones, y establecer cuáles van a ser los lineamientos o los criterios que se aplicarán para tomar una decisión.
502. En ese sentido la Corte Interamericana de Derechos Humanos “ha establecido que en casos de violaciones de derechos humanos, las autoridades estatales no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en razones de interés público o seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida por las autoridades judiciales o administrativas encargadas de la investigación o proceso pendientes. Asimismo, cuando se trata de la investigación de un hecho punible, la decisión de calificar como secreta la información y de negar su entrega jamás puede depender exclusivamente de un órgano estatal a cuyos miembros se les atribuye la comisión del hecho ilícito. De igual modo, tampoco puede quedar a su discreción la decisión final sobre la existencia de la documentación solicitada”<sup>730</sup>.
503. Durante la visita *in loco* la Comisión tomó conocimiento de un progresivo retroceso en la política de transparencia activa e información pública de las muertes de civiles y militares en operativos de seguridad, en particular cuando intervienen las fuerzas armadas. En ese sentido, se ha reportado que los organismos de defensa han dejado de informar periódicamente sobre muertes ocurridas en operativos y en los últimos dos años los medios de comunicación y las organizaciones sociales han debido acudir al uso del recurso de acceso a la información para acceder parcialmente a esta información, tanto a nivel nacional como estatal.

<sup>729</sup> Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, julio de 2014, artículo 157.

<sup>730</sup> Corte IDH. *Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 202.

504. Durante el 156 periodo de sesiones de la Comisión realizado en octubre de 2015, organizaciones de la sociedad civil destacaron los avances que la ley de Transparencia representa, al tiempo que manifestaron su preocupación porque no es compatible con la ley de seguridad nacional, dado que para efectos de establecer qué es ésta última la que define el contenido y alcance de la seguridad nacional. Debido a esta norma y las interpretaciones que realizan las autoridades, estaría existiendo dificultad para acceder a estadísticas de desaparición de personas, personas asesinadas en la lucha contra las drogas y acceso al presupuesto militar. Por su parte, la Ley Federal de Archivos, prevé un período superior a 30 años para la reserva de documentos clasificados como reservados, a esta preocupación se suma la relacionada con los archivos de la SEDENA, esta entidad prevé que sus documentos deben permanecer en archivo tres años tiempo después del cual los documentos pueden ser destruidos<sup>731</sup>.
505. Por otra parte, los organismos de seguridad del Estado, en particular el Ejército y la Marina, durante las reuniones mantenidas con la Comisión en el marco de la visita in loco, admitieron que ya no registran ni informan sobre los heridos y muertos en las acciones militares conducentes a combatir el crimen organizado. Alegaron que las mencionadas leyes los amparan y que desde que la Corte Suprema estableció que estas acciones deben ser investigadas por la justicia ordinaria, no es a ellos que les compete ni siquiera documentar y registrar los resultados de sus acciones.

#### **D. *La administración de justicia en relación con las violaciones a los derechos humanos***

506. La administración de la justicia en México ha vivido cambios importantes en los últimos años. La reforma penal de 2008, que abrió el camino para la unificación de códigos y criterios en materia penal el país, contempla la transformación del sistema de justicia penal en México de un sistema inquisitivo y predominantemente escrito, a uno acusatorio y oral<sup>732</sup>. Las reformas constitucionales de 2011 en materia de derechos humanos y amparo elevaron a rango constitucional los derechos humanos contenidos en tratados internacionales

---

<sup>731</sup> CIDH. Audiencia Pública, *Acceso a la información y seguridad nacional en América*, 156º periodo ordinario de sesiones, 20 octubre de 2015.

<sup>732</sup> En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado indicó que mediante el nuevo Sistema de Justicia Penal menos del 10% de los asuntos llegan a juicio oral, lo cual quiere decir que más del 90% son resueltos por los jueces de control, a través de vías alternas de solución de conflictos –acuerdos reparatorios y suspensión de proceso a prueba- (36.4%); juicios abreviados (36.9%) y otro tipo de soluciones -no ratificación de la detención, no vinculación a proceso o perdón de la víctima- (21%). A su vez, mediante el Nuevo Sistema de Justicia Penal, toda causa penal se resuelve en menos de 365 días. Para los juicios abreviados y las vías alternas de solución de conflictos, el tiempo es desde la mitad hasta una tercera parte del que tomaría para resolverse ante el juicio oral. Según el Estado, en este contexto, el nuevo sistema permite la impartición de justicia más expedita. Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

de los que el Estado mexicano es parte, e hicieron del amparo una herramienta judicial para buscar resarcir violaciones a dichos derechos<sup>733</sup>.

507. La reforma al Código de Justicia Militar de 2014 estableció que las violaciones a los derechos humanos cometidas por militares en contra de civiles deberán ser juzgadas en tribunales civiles<sup>734</sup>. Con estas y otras reformas, la Comisión considera que el ordenamiento jurídico mexicano está evolucionando en la dirección correcta en términos generales. El gran reto para el Estado mexicano es cerrar la brecha entre la normativa y la realidad que enfrenta la población mexicana en su acceso a la justicia.
508. Uno de los temas coyunturales en cuestión de administración de justicia es la independencia y autonomía de las y los jueces y demás funcionarios del poder judicial, claves para combatir la impunidad. Por una parte, es necesario que las y los jueces y ministros tengan independencia institucional, es decir, que no sufren injerencia por parte de otras esferas de poder e instituciones del Estado<sup>735</sup>. Deben ser independientes en términos primeramente presupuestarios, y además no tener puestos de ningún tipo en el poder ejecutivo o legislativo<sup>736</sup>. La autonomía debe

<sup>733</sup> En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado manifestó que la nueva Ley de Amparo amplía la procedencia del amparo y permite que sea interpuesto no sólo por quien tenga un interés legal, sino en el ejercicio de un interés legítimo individual o colectivo. Incluso, en casos de extradición, desaparición forzada de personas y la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales, el amparo puede ser interpuesto por cualquier persona distinta al agraviado. El Estado también indicó que la ley señala que el amparo es procedente contra particulares cuando tengan la calidad de autoridad responsable mediante la realización de actos equivalentes a los de autoridad, lo que amplía los sujetos obligados por la norma. Por ejemplo, existen ya sentencias del Poder Judicial Federal que otorgan el amparo en contra de escuelas privadas como agentes que pueden realizar actos de equivalentes de autoridad cuando impidan a un alumno el ejercicio del derecho a la educación. Asimismo, el Estado informó que con motivo de la publicación de la nueva Ley de Amparo y su entrada en vigor, se formuló el Programa Nacional de Capacitación y Difusión en Materia de Amparo. Este Programa se conformó con una serie de actividades de diferente formato cuyo eje vertebral fue el análisis crítico del marco normativo que regula al juicio de amparo y su aplicación en la práctica judicial, a fin de proporcionar a los operadores de justicia mejores herramientas que promuevan la consolidación de su papel de garantes de los derechos. Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretaría General de Acuerdos, Reformas Constitucionales en materia de amparo y derechos humanos publicadas en junio de 2011 (Relación de tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte en los que se reconocen Derechos Humanos), 2012. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/inicio.html>. “Visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en México: Información del Estado mexicano”, México, D.F. a 25 de septiembre de 2015, pág. 31.

<sup>734</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General de Derechos Humanos y Democracia, Boletín Informativo: *Se reforma en México el Código de Justicia Militar*, 17 de junio de 2014. Disponible en: [http://embassyofmexico.org/web/Bolet%C3%ADn\\_54\\_espanol.pdf](http://embassyofmexico.org/web/Bolet%C3%ADn_54_espanol.pdf); En este sentido, la CIDH observa que aun cuando las víctimas de las violaciones de derechos humanos sean otros militares, la jurisprudencia internacional señala que estas violaciones deben ser dirimidas en tribunales de jurisdicción civil.

<sup>735</sup> CIDH, *Garantías para la Independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y en estado de derecho en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 44, 5 de diciembre de 2013, párr. 29.

<sup>736</sup> CIDH, *Garantías para la Independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y en estado de derecho en las Américas*, OEA/Ser.L.V/II, Doc. 44, 5 de diciembre de 2013, párr. 33-34. En Guerrero, por ejemplo, un ministro y presidente del Consejo de la Judicatura de Guerrero fungía también [en la oficina del gobernador]. Open Society Justice Initiative, *Justicia Fallida en el Estado de Guerrero*, 2015, pág. 49. Disponible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/reports/broken-justice-mexicos-guerrero-state/es>

ser absoluta para asegurar que el poder judicial no responda a intereses políticos de ningún tipo<sup>737</sup>. Asimismo, es de suma importancia tener mecanismos que eviten que funcionarios del poder judicial corran el riesgo de ser intimidados, corrompidos o cooptados por delincuentes, particularmente por integrantes del crimen organizado<sup>738</sup>. Mientras los poderes políticos e intereses delincuenciales puedan infiltrar el poder judicial, como ha sucedido en algunas partes de México, será imposible que el sistema de justicia funcione plenamente para garantizar justicia a las víctimas de delitos y sus familiares<sup>739</sup>.

509. La CIDH se ha pronunciado sobre la importancia de que el proceso de selección y nombramiento de las y los ministros de las Altas Cortes se dé en un contexto de igualdad de condiciones y sin discriminación, se base en el mérito y las cualificaciones profesionales, y esté libre de cualquier intervención de los órganos políticos<sup>740</sup>. En México, el nombramiento y selección de las y los magistrados a la SCJN se realiza mediante el envío de una terna de candidatas y candidatos por el Presidente al Senado, el cual ratifica a un candidato o candidata. Algunos nombramientos recientes se han visto empañados por acusaciones de injerencia política y sectores de la sociedad civil criticaron el nombramiento de un ministro de la SCJN que no tenía experiencia judicial previa. La CIDH exhorta al Estado mexicano a asegurar que las ternas enviadas al Senado en un futuro incluyan candidatas y candidatos propiamente cualificados para un cargo tan importante como el de Ministra o Ministro de la SCJN, y que su selección no responda a consideraciones políticas<sup>741</sup>.
510. Un tema que llama la atención en relación con la administración de la justicia en México es la definición de competencias entre el fuero común y el fuero federal en materia penal. La determinación sobre si la autoridad federal o local conocerá de un delito presenta implicaciones de altísima importancia para la protección de los derechos humanos tanto de las víctimas como de la o las personas acusadas, y para asegurar el respeto al debido proceso. Al existir discrecionalidad sin criterios

<sup>737</sup> CIDH, *Garantías para la Independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y en estado de derecho en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 44, 5 de diciembre de 2013, párr. 34.

<sup>738</sup> En el estado de Guerrero, por ejemplo, un ministro y presidente del Consejo de la Judicatura de Guerrero habría fungido también como Secretario General de Gobierno del estado. Open Society Justice Initiative, *Justicia Fallida en el Estado de Guerrero*, 2015, pág. 33. Disponible en: <https://www.opensociety-foundations.org/reports/broken-justice-mexicos-guerrero-state/es>

<sup>739</sup> CIDH, *Garantías para la Independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y en estado de derecho en las Américas*, OEA/Ser.L.V/II, Doc. 44, 5 de diciembre de 2013.

<sup>740</sup> CIDH, *Garantías para la Independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y en estado de derecho en las Américas*, OEA/Ser.L.V/II, Doc. 44, 5 de diciembre de 2013, párrs. 34, 75.

<sup>741</sup> La Comisión ha señalado la importancia de que se seleccionen candidatas o candidatos con formación y calificaciones jurídicas apropiadas, y ha sugerido los concursos públicos de oposición y de mérito como una alternativa viable. CIDH, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y en estado de derecho en las Américas*, OEA/Ser.L.V/II, Doc. 44, 5 de diciembre de 2013, párrs. 75-76. Ver también, Principio 10 de los Principios Básicos relativos a la independencia de la judicatura adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 del 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/judicatura.htm>

claros y concretos, sobre la competencia jurisdiccional entre las autoridades federales y estatales en las denominadas “leyes concurrentes”, ésta se vuelve propensa al abuso, ya que la federación puede decidir si atrae o no la investigación de un delito con base en consideraciones no solamente técnicas<sup>742</sup>.

511. Algunas leyes federales contemplan que las investigaciones de los delitos de competencia local (es decir, del fuero común) pueden ser atraídas por el Ministerio Público Federal simplemente con que éste solicite la remisión de la investigación<sup>743</sup>. Otras leyes concurrentes—esto es, leyes según las cuales tanto las autoridades federales como las estatales tienen competencia para conocer de, investigar o perseguir un delito—contienen disposiciones sobre cómo se han de repartir las competencias entre la federación y las entidades federativas. Esta ambigüedad jurisdiccional menoscaba la certeza jurídica y por ende el cumplimiento de las obligaciones del Estado de respetar el debido proceso, la protección judicial, entre otros derechos. Sin perjuicio de la soberanía del Estado para organizar su sistema interno de justicia, es primordial que, con respecto a graves violaciones a los derechos humanos, exista una clara y directa asignación de competencia entre los distintos ámbitos de un sistema federal.
512. Por otra parte, la falta de uniformidad de criterios genera disparidad en la administración de la justicia en México. Las zonas más rezagadas económicamente, que tienden a ser zonas rurales y predominantemente indígenas, tienen jueces y otros operadores de justicia con menor capacitación y menos recursos humanos y materiales, lo que genera arbitrariedades al momento de interpretar y aplicar las leyes, y más aún al momento de realizar el control de convencionalidad y aplicar estándares internacionales<sup>744</sup>. De igual forma, la administración de la justicia se ve afectada por la tipificación de delitos de manera desigual en las distintas entidades federativas, e incluso por la falta de tipificación de algunos delitos. Este problema, como ya reseñó en el informe, es particularmente preocupante con respecto a graves violaciones a los derechos humanos.
513. La CIDH y la Corte Interamericana han señalado la importancia de que los jueces y demás órganos del Estado vinculados a la administración de justicia apliquen criterios consistentes entre sí y acordes con los estándares internacionales en

---

<sup>742</sup> Open Society Justice Initiative, *Justicia Fallida en el Estado de Guerrero*, 2015, pág. 49. Disponible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/reports/broken-justice-mexicos-guerrero-state/es>

<sup>743</sup> Ley General de Salud, últimas reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2015, artículo 474, que dispone que “Las autoridades federales conocerán de los delitos en cualquiera de los casos siguientes: I. En los casos de delincuencia organizada. II. La cantidad del narcótico sea igual o mayor a la referida en el primer párrafo de este artículo. III. El narcótico no esté contemplado en la tabla. IV. Independientemente de la cantidad del narcótico el Ministerio Público de la Federación: a) Prevenga en el conocimiento del asunto, o b) Solicite al Ministerio Público del fuero común la remisión de la investigación. (...) Para efecto de lo dispuesto en el inciso b) de la fracción IV anterior, bastará con que el Ministerio Público de la Federación solicite a la autoridad competente de la entidad federativa, le remita la investigación correspondiente. (...)”.

<sup>744</sup> Open Society Justice Initiative, *Justicia Fallida en el Estado de Guerrero*, 2015, pág. 49. Disponible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/reports/broken-justice-mexicos-guerrero-state/es>

materia de derechos humanos<sup>745</sup>. La Comisión espera que con la promulgación de leyes de aplicación nacional en materia de desaparición forzada y tortura, y con la adecuación de las figuras ya establecidas en las entidades federativas que contienen estos delitos, algunos de estos problemas se resuelvan.

514. Además de criterios jurídicos claros y uniformes, una investigación integral y profesional es crucial para asegurar un pleno acceso a la justicia. La CIDH ha visto como las policías investigadoras y otros funcionarios a cargo de la investigación y persecución del delito en México, sobre todo a nivel local, carecen de las capacidades más básicas para la investigación de crímenes ordinarios, y más aún para la investigación de crímenes complejos y graves violaciones a los derechos humanos<sup>746</sup>. Estos problemas existen respecto de las investigaciones de delitos tanto del fuero común como del fuero federal, y la falta de profesionalismo de algunas autoridades que realizan las investigaciones iniciales luego de algún delito resulta preocupante para la Comisión<sup>747</sup>.

## 1. Sistema de justicia penal

515. Como se mencionó anteriormente, el nuevo sistema de justicia penal está diseñado para funcionar en todo el país a más tardar el 18 de junio de 2016. Esta reforma representa uno de las transformaciones más robustas en la historia de la justicia penal en México. La CIDH reconoce el esfuerzo institucional y presupuestario realizado por el Estado mexicano en este sentido. La SETEC informó a la CIDH sobre el potencial del nuevo sistema de justicia penal de mejorar el acceso a la justicia, ya que está diseñado para resolver asuntos penales en menor tiempo, reducir los costos, y crear estímulos para aplicar medidas cautelares distintas a la prisión preventiva<sup>748</sup>. También reportó que el nuevo sistema representa una avance en el respeto a los derechos humanos, en tres vertientes principales: (i) hace más eficaz y transparente la administración de justicia ya que genera mayor acceso para las víctimas y para los imputados; (ii) genera instrumentos eficaces para combatir la delincuencia organizada sin prescindir del debido proceso; y (iii)

<sup>745</sup> Corte IDH. *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párrs. 225, 233. Corte IDH. *Caso Gelman Vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221. párr. 239.

<sup>746</sup> Open Society Justice Initiative, *Justicia Fallida en el Estado de Guerrero*, 2015, pág. 42. Disponible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/reports/broken-justice-mexicos-guerrero-state/es>

<sup>747</sup> Ver, por ej., Informe Ayotzinapa. *Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y muertes de los estudiantes de Ayotzinapa*, 6 de septiembre de 2015. Disponible en: <http://prensagieayotzi.wix.com/-gjei-ayotzinapa#!informe-/c1exv>

<sup>748</sup> Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, *Informe del estado de la Reforma en materia de justicia. Avances y desafíos en la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal*, septiembre de 2015, págs. 132-136.

parte de la base de una coordinación interinstitucional en los tres niveles de gobierno<sup>749</sup>. La Comisión espera que estas aspiraciones del nuevo sistema de justicia penal se vean reflejadas en la práctica.

516. El Estado informó que se han logrado importantes avances en la implementación del nuevo sistema, y a 9 meses del plazo constitucional, reportó que espera cumplir con las expectativas planteadas<sup>750</sup>. A la vez que manifestó este compromiso, el Estado reconoció que existe:

un rezago en la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, debido a que, en su momento, se subordinó la asignación de recursos a otros objetivos públicos. Aunado a ello, la insuficiente armonización legislativa, la falta de capacitación entre los operadores y el funcionamiento inercial de las instituciones se habían convertido en obstáculos para la implementación del Nuevo Sistema<sup>751</sup>.

517. Uno de los retos en la implementación del nuevo sistema de justicia es que ésta sea uniforme en todo el país. Mientras que el estado de Sonora es el último en donde iniciará la operación del sistema procesal penal acusatorio y del Código Nacional de Procedimientos Penales a nivel local, la Comisión observa con preocupación que a nivel federal, la gradualidad acordada y aprobada por el Congreso de la Unión muestra rezagos en algunos de los estados con mayores índices delictivos, como lo son Tamaulipas, Michoacán, Guerrero y Veracruz<sup>752</sup>.
518. Como el Estado mismo ha señalado, otro reto importante es la inercia que se deriva de la formación profesional de los funcionarios en el viejo sistema de justicia penal inquisitivo. Esta inercia, tanto institucional como individual, obliga al Estado a redoblar esfuerzos en términos de capacitación de todas las y los operadores de justicia. Uno de los retos fundamentales en el nuevo sistema de justicia será que las investigaciones se realicen de manera técnica, independiente y profesional, así como que exista la coordinación debida entre las procuradurías estatales y la federal, cuando corresponda<sup>753</sup>. Un sistema de defensorías públicas independientes y con suficientes recursos también será fundamental para que el nuevo sistema de justicia funcione de acuerdo a sus objetivos.
519. Además, la CIDH ha recibido información que indica que el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP)—el pilar del nuevo sistema de justicia penal—

<sup>749</sup> Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, *Informe del estado de la Reforma en materia de justicia. Avances y desafíos en la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal*, septiembre de 2015, pág. 136.

<sup>750</sup> Al 25 de septiembre de 2015, el Estado informó que sólo un estado aún no contaba con un cronograma para la entrada en vigor del nuevo sistema de justicia penal, el caso de Sonora.

<sup>751</sup> Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, *Informe del estado de la Reforma en materia de justicia. Avances y desafíos en la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal*, septiembre de 2015, pág. 22.

<sup>752</sup> Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, *Informe del estado de la Reforma en materia de justicia. Avances y desafíos en la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal*, septiembre de 2015, pág. 24.

<sup>753</sup> Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, *Procuración de justicia: estatus de implementación del sistema penal acusatorio y sus retos*, 15 de septiembre de 2015 (Archivo de la CIDH).

contiene algunas deficiencias preocupantes. Entre ellas destacan la permisibilidad de la detención sin orden judicial, mediante el arraigo y además mediante la inspección de personas y vehículos sin orden emitida por autoridad competente<sup>754</sup>. Permite además la detención de personas en aquellos delitos que requieran querella de la parte ofendida por un periodo de hasta 24 horas<sup>755</sup>. El CNPP también establece una medida cautelar semejante al arraigo que contempla el resguardo en el propio domicilio con las modalidades que el juez disponga, la cual es aplicable para todos los delitos<sup>756</sup>, y establece el aseguramiento de bienes en la investigación de un delito sin la emisión de orden judicial<sup>757</sup>. Será fundamental que el Estado mexicano realice las modificaciones necesarias al CNPP para ajustarlo a los estándares internacionales en materia de debido proceso penal.

520. Por otra parte, la nueva Policía Investigadora, que funcionará a partir del nuevo sistema de justicia penal y estará encargada de coordinar el campo de investigación de hechos probablemente delictivos, supervisar y dirigir el procesamiento del lugar de los hechos, y coordinar a los peritos que intervengan en la escena del delito, entre otras, deberá deshacerse del andamiaje institucional de los cuerpos policíacos del sistema de justicia penal inquisitivo<sup>758</sup>. Será fundamental que esta Policía Investigadora cuente con autonomía real y con recursos para actuar de manera profesional durante la investigación, y que no actúe de manera servil a sus superiores o actores políticos.
521. El cambio de paradigma que supone el nuevo Sistema de Justicia Penal no tiene precedentes en México, y el período de transición traerá retos y desafíos adicionales. Las personas que lo implementan día a día han sido formadas principalmente por años en el viejo sistema; las y los jueces serán más o menos los mismos que impartían justicia en el viejo sistema; las y los abogados también fueron formados en el viejo sistema. La CIDH es consciente de que no será sencillo borrar rápidamente todas las usanzas del viejo sistema, y es precisamente ahí que radica el gran reto para al Estado mexicano, en que el cambio no sea solo en papel, sino que se dé en las personas que hacen y harán posible el nuevo sistema de justicia penal en la práctica.
522. La Comisión recibió información de que el caso de siete personas desaparecidas y posteriormente asesinadas presuntamente a manos del ejército mexicano en el municipio de Calera, Zacatecas, será procesado en el nuevo sistema de justicia

<sup>754</sup> Código Nacional de Procedimientos Penales, artículos 132, 147, 251, 266 y 268. Observaciones sobre el Código Nacional de Procedimientos Penales para ser consideradas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Documenta, 1 de octubre de 2015 (Archivo de la CIDH).

<sup>755</sup> Código Nacional de Procedimientos Penales, artículo 148. Observaciones sobre el Código Nacional de Procedimientos Penales para ser consideradas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Documenta, 1 de octubre de 2015 (Archivo de la CIDH).

<sup>756</sup> Código Nacional de Procedimientos Penales, artículo 155, fracción XIII. Observaciones sobre el Código Nacional de Procedimientos Penales para ser consideradas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Documenta, 1 de octubre de 2015 (Archivo de la CIDH).

<sup>757</sup> Código Nacional de Procedimientos Penales, artículos 242 y 249. Observaciones sobre el Código Nacional de Procedimientos Penales para ser consideradas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Documenta, 1 de octubre de 2015 (Archivo de la CIDH).

<sup>758</sup> SETEC, Guía para periodistas, “Cómo reportear en el Nuevo Sistema de Justicia Penal acusatorio”. Disponible en: [http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Informacion\\_para\\_Periodistas](http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Informacion_para_Periodistas)

penal<sup>759</sup>. La CIDH seguirá de cerca este proceso, como ejemplo, para verificar el funcionamiento del nuevo proceso penal en el ámbito de graves violaciones a derechos humanos.

523. En este sentido, la CIDH es consciente del reto que implica la implementación del nuevo sistema de justicia penal para las instituciones de justicia de México. Conforme se resuelvan los asuntos pendientes en el sistema penal inquisitivo hasta su conclusión, los dos sistemas de justicia coexistirán paralelamente y serán administrados por las mismas instituciones y en algunos casos las mismas personas<sup>760</sup>. Este traslape representará un reto aún mayor para el sistema de justicia en México cumpla a cabalidad con sus objetivos, al que la CIDH dará cercano seguimiento.

## 2. Ley de atención de víctimas

524. La Ley General de Víctimas (LGV), promulgada en 2013, es el marco jurídico principal para la atención a víctimas de violaciones de derechos humanos y sus familiares<sup>761</sup>. Entre otras cosas, la LGV prevé como centro de actuación del Estado mexicano el Sistema Nacional de Atención a Víctimas<sup>762</sup>. Además, dispone el mecanismo para el funcionamiento de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), el Registro Nacional de Víctimas, la Asesoría Jurídica Federal, y el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral<sup>763</sup>. La Comisión valora estos importantes avances en la normatividad para brindar apoyo a las víctimas y sus familiares.
525. Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión ha recibido información de ciertas falencias en el funcionamiento de la CEAV en la práctica. Por una parte, se reportó falta de coordinación entre las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Víctimas (SNAV), así como entre las agencias estatales y federales de atención a víctimas<sup>764</sup>.
526. La duplicidad de funciones entre entidades estatales y federal genera confusión para muchas de las personas que acuden a éstas en busca de asistencia<sup>765</sup>. Aunado

<sup>759</sup> Información presentada en el contexto de la audiencia temática sobre “*Denuncias sobre ejecuciones extrajudiciales en México*”, celebrada en el marco del 154º período ordinario de sesiones, el 20 de marzo de 2015.

<sup>760</sup> Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, *Procuración de Justicia: estatus de implementación del sistema penal acusatorio y sus retos*, 15 de septiembre de 2015 (Archivo de la CIDH).

<sup>761</sup> “Visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en México: Información del Estado mexicano”, México, D.F. a 25 de septiembre de 2015, Sección 2.5, pág. 34.

<sup>762</sup> Información de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, Visita *in loco* de la CIDH, Informe enero-agosto 2015, pág. 2 (Archivo de la CIDH).

<sup>763</sup> “Visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en México: Información del Estado mexicano”, México, D.F. a 25 de septiembre de 2015, Sección 2.5, pág. 35.

<sup>764</sup> Información aportada por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, “*Proyecto de Programa de Atención Integral a Víctimas, 2014-2018*”, abril de 2015, págs. 17-18 (Archivo de la CIDH).

<sup>765</sup> Información aportada por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, “*Proyecto de Programa de Atención Integral a Víctimas, 2014-2018*”, abril de 2015, págs. 18 (Archivo de la CIDH).

a esto, las procuradurías, fiscalías, y las comisiones de derechos humanos en ocasiones divergen en sus criterios de atención a víctimas, lo que genera lo que algunas víctimas consideran que la búsqueda de atención legal, médica o psicosocial es un “laberinto”<sup>766</sup>. Además de la necesidad de una mayor cantidad de recursos humanos en función de que sus capacidades operativas correspondan a la demanda que la CEAV tiene que atender, se destaca también en la práctica la imposibilidad de las víctimas de acceder a sus servicios en los casos en que se trate de delitos no previstos dentro del orden federal, caso en el que son remitidos a sus respectivos gobiernos estatales. Sin embargo, no todos los estados cuentan con la ley de atención a víctimas para los casos no previstos para la CEAV, y de los que sí, no todos cuentan con una comisión estatal de atención a víctimas, por lo que en la práctica no existen mecanismos para que todas las víctimas puedan acceder a los servicios que la Ley General de Víctimas presupone que tienen derecho. Es entonces imperativo una homologación de todas las legislaciones estatales con la Ley General de Víctimas, por lo que se llama a la voluntad política de los correspondientes gobiernos estatales a hacerlo.

527. Algunas instancias de investigación y administración de justicia destinadas a la atención a víctimas en ocasiones no son aptas para preservar la privacidad de información sensible, garantizar su seguridad, y generar un ambiente de confianza para las víctimas<sup>767</sup>. La Comisión también ha recibido información que muchas veces es difícil para los familiares de las víctimas ser reconocidos como víctimas indirectas y coadyuvantes en el proceso, como lo contempla la LGV, particularmente en el contexto de personas migrantes desaparecidas en México<sup>768</sup>.
528. Por otra parte, las personas indígenas cuyos familiares han desaparecido también enfrentan a menudo el problema de falta de intérpretes<sup>769</sup>. Todo esto contribuye aún más a la desconfianza en dichas instituciones. Las cosas son aún más complicadas cuando algunos funcionarios que sí tratan de brindar ayuda a las víctimas son acosados, amenazados u hostigados por sus superiores, fenómeno del cual existe limitada información dado que dichos hechos rara vez se denuncian<sup>770</sup>. La CIDH también recibió información que indica que la atención a víctimas a menudo carece de perspectivas diferenciadas para atender a víctimas con perspectiva de género, con perspectiva particular para niños, niñas o adolescentes, personas indígenas (incluido la falta de un centro nacional de traductores en lenguas indígenas en el contexto de atención a víctimas), personas migrantes,

---

<sup>766</sup> Información aportada por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, “Proyecto de Programa de Atención Integral a Víctimas, 2014-2018”, abril de 2015, págs. 20 (Archivo de la CIDH).

<sup>767</sup> Información aportada por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, “Proyecto de Programa de Atención Integral a Víctimas, 2014-2018”, abril de 2015, págs. 19 (Archivo de la CIDH).

<sup>768</sup> Informe dirigido a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en seguimiento a su visita in loco a México del 28 de septiembre al 2 de octubre de 2015, Ampliación de información, 16 de octubre de 2015, pág. 9 (Archivo de la CIDH).

<sup>769</sup> Informe dirigido a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en seguimiento a su visita in loco a México del 28 de septiembre al 2 de octubre de 2015, Ampliación de información, 16 de octubre de 2015, pág. 10 (Archivo de la CIDH).

<sup>770</sup> Información aportada por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, “Proyecto de Programa de Atención Integral a Víctimas, 2014-2018”, abril de 2015, págs. 22 (Archivo de la CIDH).

entre otras<sup>771</sup>. La CIDH hace un llamado al Poder Ejecutivo mexicano a fortalecer y perfeccionar estas deficiencias del Sistema Nacional de Atención a Víctimas, así como otras identificadas en el informe de la propia CEAV<sup>772</sup>.

529. Desde octubre de 2012 la Secretaría de Gobernación constituyó el Fideicomiso para el cumplimiento de obligaciones en materia de derechos humanos, para dar cumplimiento a las recomendaciones en materia de reparación monetaria realizadas por la Corte Interamericana, la CIDH, la CNDH, así como para brindar a las víctimas de violaciones de derechos humanos becas educativas, atención médica y psicológica, y cualquier otra medida que implique la erogación de recursos públicos<sup>773</sup>. Las reglas para el funcionamiento del Fideicomiso fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2014<sup>774</sup>. La CIDH reitera su agrado con estos avances formales, e insiste en la importancia de que éstos se traduzcan en cambios reales para las víctimas de violaciones de derechos humanos en México.

## E. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

530. La protección y defensa de los derechos humanos en México fue elevada a rango constitucional el 28 de enero de 1992 con una reforma al artículo 102 de la Constitución Mexicana. Este señala que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, así como personalidad jurídica y patrimonio propios. El objetivo esencial de este organismo es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano. Asimismo, la Constitución señaló que las entidades federativas establecerían comisiones de derechos humanos en sus jurisdicciones.
531. En materia de graves violaciones a derechos humanos materia de este informe, la CNDH reportó haber registrado, entre 2006 y 2015, 10.249 quejas por detención arbitraria; 9.331 por tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, 313 por desaparición forzada; y 11 por ejecución extrajudicial<sup>775</sup>. Cabe señalar que cada queja se puede relacionar a más de una víctima (por ejemplo, la CNDH contabiliza el caso de los 43 estudiantes desaparecidos de Ayotzinapa como una

<sup>771</sup> Información aportada por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, “Proyecto de Programa de Atención Integral a Víctimas, 2014-2018”, abril de 2015, págs. 23-25 (Archivo de la CIDH).

<sup>772</sup> Información aportada por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, “Proyecto de Programa de Atención Integral a Víctimas, 2014-2018”, abril de 2015 (Archivo de la CIDH).

<sup>773</sup> *La recepción de los criterios interamericanos en materia penal en México*, Luis Manuel Jardón Piña. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3817/17.pdf>; Diario Oficial de la Federación, *Reglas de Operación del Fideicomiso para el Cumplimiento de Obligaciones en Materia de Derechos Humanos*, 6 de diciembre de 2013. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5324803&fecha=06-12/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5324803&fecha=06-12/2013)

<sup>774</sup> Diario Oficial de la Federación, *Reglas de Operación del Fideicomiso para el Cumplimiento de Obligaciones en Materia de Derechos Humanos*, 29 de mayo de 2014. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5346590&fecha=29/05/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5346590&fecha=29/05/2014)

<sup>775</sup> *Informe de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en ocasión de la Visita in loco de la CIDH*, 27 de septiembre de 2015, pág. 19 (Archivo de la CIDH).

sola queja por desaparición forzada). Como resultado de su investigación y análisis de estas quejas, la CNDH reportó haber emitido, entre 2006 y 2015, 13 recomendaciones por desaparición forzada, 82 por tortura, y 2 por ejecución extrajudicial<sup>776</sup>. Además, en el mismo período, la CNDH emitió 160 recomendaciones por otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, y 127 por detención arbitraria<sup>777</sup>. Los hechos violatorios por los que la CNDH dirigió el mayor número de recomendaciones a las fuerzas de seguridad fueron privación de la vida, tortura y desaparición forzada o involuntaria<sup>778</sup>.

532. En 2014 el Senado mexicano avaló la reforma constitucional para dar facultad de la CNDH de interponer acciones de inconstitucionalidad en defensa de los derechos humanos<sup>779</sup>. La CNDH reportó haber presentado seis acciones de inconstitucionalidad a partir de dicha reforma: cinco en relación con leyes estatales y una en relación con el Código Nacional de Procedimientos Penales<sup>780</sup>. Estas acciones jurídicas representan una función esencial de la CNDH para perfeccionar el marco jurídico mexicano.
533. Si bien la Constitución faculta a la CNDH para investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando ésta así lo juzgue conveniente<sup>781</sup> según la información recibida esta facultad no sería utilizada amplia y sistemáticamente.
534. Por otro lado, la CNDH debe actuar de manera uniforme y de acuerdo a criterios claros sobre qué constituye una violación grave a los derechos humanos<sup>782</sup>. Por ejemplo se ha recibido información que la CNDH ha clasificado hechos de tortura como tratos crueles, inhumanos y degradantes o abuso de autoridad. Asimismo, es necesario fortalecer a las comisiones de derechos humanos de las entidades federativas, que han sido duramente criticadas por las organizaciones de la sociedad civil por su mínima acción frente a violaciones a los derechos humanos. En particular se indica que no inician averiguaciones previas por violaciones graves, bajo el pretexto que “procede el caso o no se presentan a documentar los hechos tras haber recibido la queja”.

---

<sup>776</sup> *Informe de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en ocasión de la Visita in loco de la CIDH*, 27 de septiembre de 2015, pág. 20 (Archivo de la CIDH).

<sup>777</sup> *Informe de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en ocasión de la Visita in loco de la CIDH*, 27 de septiembre de 2015, pág. 20 (Archivo de la CIDH).

<sup>778</sup> *Informe de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en ocasión de la Visita in loco de la CIDH*, 27 de septiembre de 2015, pág. 19 (Archivo de la CIDH).

<sup>779</sup> Senado de la República, Comunicación Número-880, *CNDH podrá interponer acción de inconstitucionalidad en defensa de los derechos humanos, avala Senado*, 15 de diciembre de 2014, disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/17796-cndh-podra-interponer-accion-de-inconstitucionalidad-en-defensa-de-los-derechos-humanos-avala-senado.html>.

<sup>780</sup> CNDH, Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2014, Síntesis, enero de 2015, pág. 35. Disponible en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anuales/2014\\_Sintesis.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anuales/2014_Sintesis.pdf)

<sup>781</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 102, apartado B (reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011).

<sup>782</sup> La CIDH ha sido informada que la CNDH en algunas ocasiones no ha caracterizado como “graves” hechos que implicarían a elementos de las fuerzas armadas en supuestos actos delictivos que irían desde privación de la libertad hasta tortura e incluso privación de la vida, que sin embargo la CNDH no calificó como “graves violaciones” a los derechos humanos.

# CAPÍTULO 6

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

535. La situación de violencia e inseguridad en México señalada en este informe, generada por el accionar de grupos del crimen organizado junto con una respuesta militarizada, y la captura de elementos del Estado por parte de grupos de la delincuencia organizada, ha tenido como consecuencia el incremento en graves violaciones de derechos humanos. A pesar de los avances significativos en materia constitucional y legislativa en los últimos años, así como la adopción de importantes políticas públicas en México, elaboradas en consonancia con el derecho internacional de los derechos humanos, la información recibida apunta a que la inseguridad y la violencia continúan sin la debida respuesta estatal requerida. Esta se alimenta del miedo que generan los grupos del crimen organizado que actúan en nombre propio y en algunas ocasiones en colusión con las autoridades a lo largo del territorio mexicano así como por la consecuente impunidad que rodea estos hechos.
536. En este contexto, continúan siendo de especial preocupación las denuncias de desapariciones, ejecuciones extrajudiciales y tortura, así como la situación de inseguridad de personas o grupos más expuestas por razones de discriminación histórica o por sus actividades como las mujeres, la niñez, las personas migrantes, pueblos indígenas, defensoras de derechos humanos y periodistas, quienes son víctimas de asesinatos, desapariciones, secuestros, tortura, amenazas y hostigamientos.
537. Para la Comisión, la actual crisis de graves violaciones de derechos humanos que atraviesa México es en parte consecuencia de la impunidad que persiste desde la llamada “Guerra Sucia” y que ha propiciado su repetición hasta hoy en día. En la actualidad, el reto del Estado mexicano es cerrar la brecha existente entre su marco normativo y su apoyo irrestricto a los derechos humanos con la realidad que experimentan un gran número de habitantes que buscan acceder a una justicia pronta y efectiva.
538. Por lo tanto, el gran desafío del Estado mexicano radica en romper el ciclo de impunidad imperante con los mecanismos que ha creado en los últimos años a fin de lograr una efectiva prevención, investigación, procesamiento y sanción de los responsables de violaciones de derechos humanos, y lograr que los avances normativos generen cambios reales en la vida cotidiana de las personas en México.

539. En este contexto, la CIDH realiza las siguientes recomendaciones al Estado mexicano, algunas de las cuales, están siendo realizadas por el Estado mexicano según sus observaciones al proyecto del presente informe<sup>783</sup>:

## A. Seguridad ciudadana

1. Desarrollar un plan concreto para el retiro gradual de las Fuerzas Armadas de tareas de seguridad pública y para la recuperación de éstas por parte de las policías civiles.
2. Fortalecer la capacidad de la policía para realizar las tareas de seguridad pública conforme con los estándares internacionales en derechos humanos.
3. Adoptar una Ley General sobre el Uso de la Fuerza conforme a los estándares internacionales en materia de derechos humanos.
4. Tomar medidas para que funcionarios federales y estatales se abstengan de emitir declaraciones públicas sobre la legalidad de la actuación de las fuerzas de seguridad en casos que puedan constituir un uso indebido de la fuerza antes de contar con los resultados de una investigación.
5. Adoptar e implementar medidas de rendición de cuentas por un cuerpo independiente de todas las fuerzas de seguridad en relación a operativos y tareas de seguridad pública en donde haya privación de la vida.
6. Asegurar que en casos de desaparición forzada, ejecuciones extrajudiciales y tortura, las líneas de investigación no sólo respondan a la autoría material sino que incluya la responsabilidad de la cadena de mando.
7. Crear sistemas de información, recopilación y análisis de datos respecto de la violencia que afecta a los distintos grupos abordados en el presente informe como mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas migrantes, defensoras y defensores de derechos humanos, operadores de justicia, personas LGBT, pueblos indígenas y personas privadas de libertad.
8. Reorientar el abordaje del tema de drogas en México de un enfoque de militarización y “combate frontal” usando la fuerza pública, a uno con perspectiva integral, de derechos humanos y salud pública sobre las adicciones y el consumo sin fines de distribución.

---

<sup>783</sup> Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

## B. Desapariciones y desapariciones forzadas

9. Adoptar una Ley General sobre Desaparición y Desaparición Forzada, y adoptar todas las medidas necesarias para asegurar que tanto a nivel federal como estatal la legislación y las prácticas se ajusten a los estándares internacionales en la materia.
10. Establecer mecanismos de búsqueda inmediata de personas desaparecidas en todo el territorio nacional.
11. Mejorar el Registro Nacional de Personas Desaparecidas como un registro único de desapariciones y que además permita registrar a una persona como víctima de desaparición forzada. Una base de datos debe contar con información personal de las personas desaparecidas, la información personal que sea necesaria, principalmente genética y muestras celulares, de los familiares de las personas desaparecidas con su consentimiento, y la información genética y muestras celulares provenientes de los cuerpos de cualquier persona no identificada que fuera privada de la vida. Dicha información personal deberá ser protegida en el portal del Registro de acuerdo a estándares internacionales sobre acceso a la información.
12. Fortalecer los mecanismos existentes en materia de alerta temprana y búsqueda urgente en casos de desaparición de mujeres y niñas, para asegurar su aplicación efectiva a nivel federal, estatal y municipal. Asimismo, fortalecer el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, para que éste proporcione información precisa y confiable sobre las mujeres y niñas desaparecidas y desaparecidas forzadamente.
13. Atender las recomendaciones del GIEI conforme las atribuciones conferidas en su mandato, específicamente su solicitud reiterada de entrevistarse con los integrantes del Ejército, así como para visitar el Batallón 27, y continuar con las investigaciones en el caso. Considerar la utilización de mecanismos similares para otros casos de graves violaciones a los derechos humanos.

## C. Tortura

14. Adoptar una Ley General sobre Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y adoptar todas las medidas necesarias para asegurar que tanto a nivel federal como estatal la legislación y las prácticas se ajusten a los estándares internacionales en la materia, en particular en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.
15. En particular, asegurar que la Ley General sobre Tortura excluya “pruebas” y “confesiones” obtenidas mediante tortura del proceso penal de la persona torturada y de otras personas implicadas en dichas confesiones. Establecer claramente en la ley que la parte acusadora tiene la carga de la prueba para demostrar la licitud de cualquier prueba impugnada.

16. Crear un Registro Único Nacional de personas detenidas y asegurar que dichas personas sean puestas a disposición inmediata de un juez bajo riesgo de sanción.
17. Investigar casos en los que los jueces no han ordenado una investigación cuando existan denuncias o indicios de tortura o malos tratos. Asegurar que se aplique el Protocolo de Estambul a nivel nacional por autoridades competentes e independientes en forma expedita y bajo riesgo de sanción.
18. Establecer el uso obligatorio de cámaras y otros protocolos de seguridad durante los interrogatorios y en las patrullas, como medida preventiva de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes.
19. Establecer lineamientos de aplicación federal y estatal sobre la recopilación de estadísticas uniformes en graves violaciones a los derechos humanos. En particular, el Estado debe mejorar el sistema de recopilación de información de forma desagregada, con una metodología consistente y transparente.
20. Eliminar el arraigo y la flagrancia equiparada del ordenamiento jurídico mexicano.

#### **D. Ejecuciones extrajudiciales**

21. En cualquier acto en donde haya privación de la vida por integrantes de las fuerzas de seguridad, realizar una averiguación e investigación exhaustiva conforme a los estándares internacionales, que las investigaciones desde la escena del crimen sean procedidas por peritos no integrantes de organismos policiales o militares.
22. Asegurar que las Fuerzas Armadas registren las cifras sobre personas muertas y heridas en sus operaciones y que se abran las investigaciones correspondientes cuando corresponda.
23. Establecer un registro nacional sobre la localización de restos no identificados inhumados en panteones de todo el país con causa de muerte violenta. Asimismo, se recomienda la búsqueda de fosas clandestinas en estados que han registrado altos niveles de violencia.
24. Crear una institución nacional autónoma de servicios forenses que cuente con infraestructura adecuada, suficientes recursos humanos y financieros, y protocolos estandarizados aplicables a nivel nacional.
25. Realizar todos los procesos de exhumación e identificación de restos con apego estricto al trato digno de los familiares de las víctimas por parte de las autoridades de todos los niveles de gobierno involucradas en el proceso.
26. Continuar y profundizar el trabajo de la Comisión Forense para la Identificación de Restos en los casos que se encuentren en las rutas de migrantes. Adoptar las medidas que sean necesarias para la creación del Mecanismo Transnacional de Acceso a la Justicia para Migrantes y sus Familias, así como la creación de una

Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra Personas Migrantes a nivel federal.

27. Implementar un mecanismo nacional que facilite el intercambio de información forense sobre restos no identificados de personas mexicanas y centroamericanas desaparecidas en México con los bancos forenses de migrantes desaparecidos que se han desarrollado en la región.

## **E. Acceso a la justicia**

28. Fortalecer a las procuradurías en el país en materia de capacitación técnica e independencia, con el fin de garantizar una debida investigación.
29. Establecer un plan coherente sobre la cooperación entre las autoridades de procuración de justicia a nivel federal y estatal en la investigación de graves violaciones de derechos humanos, con una visión integral, protocolos específicos, y la adopción de criterios técnico-profesionales, y no políticos, en la atracción de investigaciones por la federación.
30. Adoptar medidas de protección específicas para las víctimas, sus familiares, sus representantes, testigos, peritos y defensores y defensoras que participen en la investigación o búsqueda de justicia cuando estén en riesgo. Garantizar el acceso a los expedientes a las y los familiares y representantes legales. Imponer sanciones adecuadas en casos de represalias en contra de cualquiera de estas personas.
31. Adoptar medidas de protección específicas para operadores de justicia de acuerdo a sus necesidades particulares y en consulta con ellos.
32. Asegurar la implementación de la Ley General de Víctimas y el funcionamiento de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas a nivel federal y estatal. En consulta con organizaciones de la sociedad civil y con las víctimas, analizar y abordar concretamente las barreras que limiten su efectiva implementación y eliminarlas.
33. Asumir la responsabilidad histórica de rendir cuentas sobre las graves violaciones a los derechos humanos. Investigar, esclarecer y sancionar los hechos cometidos durante la época de la llamada Guerra Sucia.
34. Fortalecer el Mecanismo de protección de defensoras y defensores de derechos humanos y periodistas, garantizando su sostenibilidad económica en el largo plazo y dotándolo de mayor autonomía administrativa y exhortando a las entidades federativas a colaborar con el mismo. Al Mecanismo, en tanto, se le recomienda realizar la evaluación y adopción de medidas de protección diferenciadas teniendo en cuenta género, líderes indígenas y defensores del medio ambiente, realizar mediciones sobre la efectividad de las medidas implementadas, fomentar la articulación y cooperación institucional con la PGR, así como incrementar la transparencia de todo lo actuado para incrementar la confianza de los beneficiarios. Lo anterior deberá acompañarse del desarrollo de una política de prevención y de participación de la población objetivo.

35. Reformar el Código de Justicia Militar para disponer que cuando un elemento de las fuerzas armadas cometiera actos que pudieran constituir una violación a los derechos humanos, dichos actos sean juzgados por tribunales de jurisdicción civil, independientemente de si la víctima es civil o militar.
36. Monitorear la entrada en vigencia del nuevo sistema de justicia penal así como la efectividad de las capacitaciones. Incluir a defensores públicos en las capacitaciones.
37. Evaluar la efectiva implementación del nuevo sistema de justicia penal así como las áreas en las que se requerirá un acompañamiento más cercano, con capacitación adecuada y recursos necesarios. Incluir capacitación permanente a operadores de justicia y defensores públicos sobre control de convencionalidad.

## **F. Personas en situación particular de vulnerabilidad**

En cuanto a las personas LGBT, la CIDH insta al Estado mexicano a:

38. Adoptar las medidas necesarias para investigar, sancionar y reparar actos de violencia contra personas LGBT, de acuerdo con estándares de debida diligencia. Las investigaciones en casos de violencia contra personas LGBT deben estar libres de nociones estereotipadas de las personas LGBT y deben incluir la determinación de si estos actos fueron cometidos por la orientación sexual o identidad de género de las víctimas.
39. Adoptar medidas necesarias en materia de prevención de la violencia, incluyendo medidas legislativas y en políticas públicas en miras hacia la erradicación de la discriminación social que existe hacia personas LGBT, la cual potencia y refuerza la violencia basada en prejuicio.

En cuanto a los derechos de las mujeres la CIDH recomienda al Estado mexicano:

40. Implementar y fortalecer medidas, incorporando la perspectiva de género, para cumplir con el deber de actuar con debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar la violencia y discriminación contra las mujeres, incluyendo esfuerzos concretos para cumplir con las obligaciones de prevención, investigación, sanción y reparación de violaciones de los derechos humanos de las mujeres; ello comprende la capacitación y monitoreo de las autoridades encargadas desde la investigación – incluyendo los servicios de salud y en el ámbito de la justicia.
41. Adoptar las medidas necesarias para prevenir, castigar y erradicar hechos de violencia sexual y otras formas de violencia, tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes por parte de las fuerzas de seguridad en contra de las mujeres, especialmente aquellas privadas de libertad;
42. Implementar protocolos homologados por parte de las autoridades de procuración de justicia para los delitos relacionados con violencia contra las mujeres, así como una debida supervisión sobre su implementación.

43. Adoptar políticas públicas destinadas a reestructurar los estereotipos sobre el rol de las mujeres en la sociedad y promover la erradicación de patrones socioculturales discriminatorios que impiden su acceso a la justicia, incluyendo programas de capacitación y políticas integrales de prevención de la violencia contra las mujeres;
44. Diseñar e implementar políticas culturalmente adecuadas, con la participación de mujeres indígenas, y aplicando un enfoque comprehensivo y holístico, que tengan como objetivo la prevención, investigación, sanción y reparación de actos de violencia y discriminación cometidos en su contra.

En cuanto a las niñas, niños y adolescentes, la CIDH insta al Estado mexicano a:

45. Elaborar protocolos de actuación de la policía respecto de las intervenciones con niños, niñas y adolescentes con el fin de asegurar la protección de sus derechos.
46. Implementar y fortalecer medidas para cumplir con el deber de actuar con debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las niñas, niños y adolescentes, incluyendo esfuerzos concretos para cumplir con las obligaciones de prevención, investigación, sanción y reparación de violaciones de los derechos humanos y considerar los agravantes correspondientes dada la edad de la víctima.

En relación con pueblos indígenas y graves violaciones a derechos humanos:

47. Adoptar medidas para que se utilice una perspectiva culturalmente adecuada y se tome en cuenta el carácter colectivo de las comunidades y pueblos indígenas, cuando éstos o sus integrantes sean víctimas de violaciones a derechos humanos.
48. Garantizar la disponibilidad de traductores en todo el territorio nacional y en todos los niveles de gobierno para que los pueblos indígenas y sus integrantes puedan tener acceso a la justicia cuando así lo requieran.
49. Adoptar las medidas necesarias para realizar consultas libres, previas e informadas en proyectos que afectan sus territorios.

En relación a las personas privadas de libertad:

50. Corregir la excesiva aplicación de la prisión preventiva, y aplicarla excepcionalmente, haciendo uso de otras medidas cautelares no privativas de la libertad. En este marco, garantizar la inmediata puesta a disposición del juez de las personas detenidas, a fin de restringir la detención sin orden judicial en los casos de presunta flagrancia y flagrancia equiparada.
51. Adoptar todas las medidas necesarias para garantizar una estrategia de reinserción social. En este sentido, garantizar que los recursos financieros sean dirigidos a humanizar e implementar medidas que permitan la reinserción de las personas privadas de libertad. En particular, respecto a las personas con discapacidad, identificar una estrategia de inserción social mediante la implementación de servicios en la comunidad.

52. Hacer pública la información sobre los estándares de la *American Correctional Association* ("ACA" por sus siglas en inglés) para acreditar centros penales.
53. Implementar medidas de carácter normativo y de cualquier otra índole a fin de garantizar condiciones de detención adecuadas a las necesidades particulares de grupos en especial situación de vulnerabilidad. En relación con las mujeres privadas de libertad, el Estado debe garantizar que la adopción de medidas respectivas atienda a un enfoque de género. Respecto a las personas con discapacidad privadas de su libertad, el Estado mexicano debe garantizar la eliminación de barreras del entorno que dificultan el ejercicio de sus derechos, mediante la realización de ajustes razonables.
54. Adoptar medidas para hacer frente a la prisión preventiva y a los altos niveles de hacinamiento. Las medidas a adoptar pueden consistir, entre otras, en el incremento de jueces de ejecución penal, y el establecimiento de brigadas periódicas de revisión de expedientes que permitan identificar casos de duración excesiva de la prisión preventiva.
55. Asegurar que la Ley Nacional de Ejecución Penal incluya los estándares internacionales que garanticen los derechos de las personas privadas de libertad, tanto procesadas como sentenciadas, con énfasis en un debido proceso penal y reinserción social.

Respecto a las personas migrantes:

56. Cumplir el conjunto de recomendaciones formuladas en el Informe Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México.
57. Elaborar un diagnóstico nacional para "caracterizar" el desplazamiento interno en México y, consecuentemente, adoptar una política nacional y las medidas tendientes a prestar una respuesta conforme a los estándares internacionales en la materia, en particular los Principios Rectores del Desplazamiento Interno.
58. Adoptar legislación específica a nivel federal y estatal para abordar el desplazamiento interno, de conformidad con los Principios Rectores del Desplazamiento Interno.
59. Asegurar que a nivel federal haya una institución a cargo de la protección de las personas contra el desplazamiento forzado.

Respecto a defensores y defensoras:

60. Fortalecer las instancias encargadas de la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, para que éstas puedan garantizar adecuadamente su vida e integridad. A su vez, se insta al Estado mexicano a incorporar las perspectivas de género y multicultural en el diseño y adopción de medidas de protección para defensoras y periodistas;

Respecto a la libertad de expresión, la Comisión recomienda al Estado mexicano:

61. Reconocer, desde las más altas esferas del Estado, la legitimidad y el valor de la labor periodística, y condenar las agresiones cometidas como represalia al ejercicio de la libertad de expresión.
62. Definir una metodología única para generar y publicar estadísticas detalladas y desagregadas sobre violencia contra periodistas e investigaciones de las agresiones así como sobre las medidas de protección adoptadas. Definir una autoridad estatal como encargada de capturar la información y publicar las estadísticas, e informar a los distintos actores sobre los desafíos que surjan en la aplicación de dicha metodología.
63. Remover todos los obstáculos para que en la práctica la Fiscalía Especializada para la Atención de delitos contra la Libertad de Expresión, pueda atraer la investigación de los delitos cometido contra periodistas y contra la libertad de expresión. De esta forma hacer efectivo el ejercicio de la jurisdicción federal sobre los delitos de su competencia y garantizar que las violaciones más graves a la libertad de expresión, siempre sean investigadas por esa fiscalía.
64. Mantener el carácter de fiscalía especializada de la FEADLE y dotarla de recursos económicos y humanos suficientes para que pueda cumplir con su labor.
65. Adoptar protocolos especiales de investigación en virtud de los cuales se deba agotar completa y suficientemente la hipótesis de la relación del homicidio u agresión con el oficio periodístico.
66. Mejorar la relación existente entre la jurisdicción federal y la jurisdicción estatal a fin de evitar que conflictos de competencia entorpezcan o retarden las investigaciones.
67. Permitir que las víctimas, sus familias y cuando haya lugar sus coadyuvantes, puedan participar en los procesos penales con plenas garantías, tanto para la búsqueda de la verdad y el esclarecimiento de los hechos como al momento de exigir una reparación.

## **G. Acceso a la información:**

68. En cuanto a la atribución que le confiere la ley de Acceso a la Información a la Consejería Jurídica de la presidencia, se recomienda reglamentar dicha facultad de acuerdo a los principios internacionales referidos a acceso a la información pública y seguridad nacional.
69. Fortalecer las leyes, políticas y prácticas para asegurar que las autoridades judiciales tengan pleno acceso a la información relevante cuando investigan y procesan casos de violaciones a los derechos humanos atribuidas a miembros de las fuerzas de seguridad.

70. Adoptar las medidas pertinentes para que los cuerpos de seguridad recopilen, sistematicen y publiquen periódicamente la información referida a afectaciones a la vida e integridad, como consecuencia de la lucha contra el crimen organizado. La información relativa a tales afectaciones deberá hacer una descripción del lugar donde ocurrieron, la fecha, los datos de la unidad del sector seguridad que hubiera estado presente cuando ocurrieron, información sobre su mandato y control. Así mismo, cuáles fueron las causas de la afectación y de la incapacidad para impedirlas.

Respecto del Mecanismo de Defensores y Periodistas la Comisión recomienda al Estado mexicano:

71. Requerir a las autoridades competentes tomar en consideración los parámetros internacionales en materia de protección, especialmente, las consideraciones desarrolladas en el “Segundo Informe sobre la situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas” y el “Informe Violencia contra periodistas y trabajadores de medios de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH”.
72. Proporcionar todo el apoyo político necesario para el adecuado funcionamiento del mecanismo de protección, el cual incluya los recursos económicos necesarios para que puedan desarrollar eficientemente sus competencias en materia de protección y el mismo sea sostenible en el tiempo.
73. Adoptar todas las medidas necesarias para asignar y capacitar a todo el personal necesario para su operación adecuada.
74. Garantizar que los estudios de riesgo y la implementación de las medidas de prevención y de protección sean realizados de manera adecuada y atendiendo la urgencia de los asuntos. Por tanto, que en los procesos de valoración de riesgo, asignación de esquemas de protección y revisión sobre su idoneidad, se garantice una adecuada participación, comunicación y concertación con las personas amparadas por el mecanismo de protección, así como beneficiarios de medidas cautelares solicitadas por la CIDH.
75. Realizar la evaluación y adopción de medidas de protección diferenciadas para mujeres, líderes indígenas y defensores ambientales.
76. Exhortar al Estado a implementar estrategias para que las diferentes instituciones, en los diversos niveles federales y estatales, trabajen de manera articulada a fin de proporcionar una respuesta integral en todos los temas relacionados con la protección de las y los defensores de derechos humanos, así como también de periodistas.
77. Alentar al mecanismo de protección a implementar una estrategia de difusión sobre sus competencias, los requisitos para ingresar al programa, entre otra información necesaria, con el objetivo de que defensores de derechos humanos y periodistas conozcan sobre la protección que puede proporcionar el mecanismo. De igual forma y de acuerdo a estándares internacionales, proporcionar acceso a la información necesaria sobre el mecanismo de protección, a fin de proporcionar mayor transparencia sobre el trabajo que se está desarrollando.

78. Alentar al mecanismo de protección a adoptar un procedimiento que le permita ordenar medidas de protección de oficio en aquellos casos que por su gravedad y urgencia las requieran de forma inmediata.
79. Instar al Estado a duplicar esfuerzos para investigar los hechos que motivan el ingreso y permanencia de las personas amparadas por el mecanismo de protección, con el propósito de establecer como política de Estado la investigación como medida de prevención.
80. Alentar al mecanismo a adoptar herramientas que le permitan realizar mediciones sobre la efectividad de las medidas implementadas, así como incrementar la transparencia de todo lo actuado para incrementar la confianza de los beneficiarios. Lo anterior deberá acompañarse del desarrollo de una política de prevención y de participación de la población objetivo.