

CAPÍTULO V

SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LA CIDH EN SUS INFORMES DE PAÍS O TEMÁTICOS

TERCER INFORME DE SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LA CIDH EN EL INFORME SOBRE SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO*

I. INTRODUCCIÓN

1. El presente capítulo tiene como objetivo dar seguimiento a las recomendaciones emitidas en el informe “Situación de Derechos Humanos en México”, aprobado el 31 de diciembre de 2015 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“la Comisión”, “la Comisión Interamericana” o “la CIDH”) en cumplimiento al inciso 9 del artículo 59 de su Reglamento. Conforme a dicha disposición, a través del Capítulo V de su Informe Anual, la Comisión dará seguimiento a las medidas adoptadas para dar cumplimiento a las recomendaciones formuladas en el Informe de País. A través de dicho seguimiento, se abordan los principales problemas actuales identificados en materia de derechos humanos de los Estados Unidos Mexicanos (“México”, “Estado mexicano” o “Estado”). Estos están relacionados con inseguridad ciudadana y militarización, desapariciones, tortura, acceso a la justicia e impunidad, situación de la libertad de expresión, así como la situación de grupos particulares en este contexto.

2. A invitación de los Estados Unidos Mexicanos (“México”, “Estado mexicano” o “Estado”), la CIDH realizó una visita *in loco* al país entre el 28 de septiembre y el 3 de octubre de 2015. La CIDH preparó el Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, con una serie de recomendaciones al Estado mexicano, valiéndose de los hallazgos e información obtenida antes, durante y con posterioridad a la visita *in loco*. Asimismo, se basó en las investigaciones realizadas de oficio, la información proporcionada por el Estado, los insumos provenientes de los diferentes mecanismos a través de los cuales la CIDH ha dado seguimiento a la situación en el país; así como notas periodísticas, decisiones y recomendaciones de organismos internacionales especializados, entre otros, conforme a lo establecido por el artículo 59 inciso 5 de su Reglamento.

3. En el Informe de País la Comisión señaló que México atravesaba una grave crisis de violencia e inseguridad desde hacía varios años. La CIDH identificó graves situaciones de violencia que aumentaron desde la llamada “guerra contra el narcotráfico” que inició en el año 2006, hasta alcanzar niveles alarmantes, incluyendo la consecuente muerte de más de 100.000 personas desde el 2006, más de 27.000 desapariciones reconocidas por el Estado, más de dos mil investigaciones de casos de tortura y un contexto que ha provocado el desplazamiento de miles de personas en el país. Según el informe, como respuesta al incremento de la violencia, a partir de 2006 las autoridades optaron 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 medida desató mayor violencia así como violaciones graves a los derechos humanos, casos en los cuales la CIDH observó una falta de rendición de cuentas conforme a los estándares internacionales.

4. En un contexto marcado por altos niveles de violencia y de políticas de seguridad que a lo largo de los años han evidenciado resultar ineficaces, la CIDH manifestó en su Informe preocupación particular sobre las denuncias de desapariciones; 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; ejecuciones extrajudiciales y tortura; la situación de inseguridad de las mujeres, la niñez, las personas migrantes, defensoras de derechos humanos y periodistas, quienes son víctimas de asesinatos, desapariciones,

* Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2 del Reglamento de la Comisión, el Comisionado Joel Hernández, de nacionalidad mexicana, no participó en la discusión, investigación, deliberación y aprobación del presente informe.

secuestros, tortura, amenazas y hostigamientos. La CIDH enfatizó asimismo que México es considerado, uno de los países más peligrosos del mundo para ejercer el periodismo, exceptuando aquéllos que están en guerra.

5. Durante la visita, la Comisión constató 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, de 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 mediante 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.

6. La Comisión valoró las medidas que el Estado ha tomado para hacer frente a la situación presentada en el Informe. En particular, reconoció 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 los avances, la respuesta estatal continuó enfrentando 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 relación a su acceso a la justicia, la prevención del delito y otras iniciativas gubernamentales. La CIDH señaló que el gran desafío del Estado mexicano radica en romper el ciclo de impunidad imperante a fin de lograr una efectiva investigación, procesamiento y sanción de los responsables de violaciones de derechos humanos.

7. El Primer Informe y Segundo Informe de Seguimiento a las Recomendaciones emitidas en el Informe de País correspondientes al año 2016 y 2019, respectivamente, incluyeron en lo pertinente, las observaciones recibidas del Estado mexicano de organizaciones y de la sociedad civil.

8. Para este tercer informe, mediante comunicación de fecha 24 de septiembre de 2018, la CIDH solicitó al Estado mexicano presentar la información sobre el cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el Informe de País respecto al año 2018. Mediante comunicación del 28 de septiembre de 2018, el Estado solicitó una prórroga que fue concedida por la Comisión. La respuesta del Estado fue recibida el 30 de noviembre de 2018¹. La Comisión valora y agradece la información recibida, que en lo pertinente fue incluida en el presente informe. Asimismo, la CIDH agradece la información suministrada por organizaciones de la sociedad civil y por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

9. En su informe sobre el cumplimiento de recomendaciones de 2018, el Estado mexicano reiteró que²:

reconoce los desafíos que enfrenta en materia de derechos humanos, y destaca que frente a cada uno de ellos, las instituciones especializadas a nivel nacional y estatal, e incluso municipal en algunas entidades, han emprendido acciones concretas para atenderlos. El Estado mexicano reitera el rechazo y condena toda violación a los derechos humanos, y refrenda su voluntad inquebrantable para atender estas violaciones a través del fortalecimiento de las acciones para la protección efectiva de los derechos humanos en el país.

10. Asimismo, reiteró que “continuará fortaleciendo el diálogo y la colaboración con la CIDH para el seguimiento a sus recomendaciones, convencido del impacto positivo que tiene en la promoción, monitoreo y protección de los derechos humanos en todo el continente, y en nuestro país. Es importante mencionar que los esfuerzos y políticas implementadas hasta ahora, dado su efecto transformador,

¹ Comunicación del Estado mexicano. Informe del Estado mexicano sobre el seguimiento a las recomendaciones del Informe “Situación de los Derechos Humanos en México”. Nota OEA-03121, 30 de noviembre de 2018.

² *Idem*.

requerirán de un periodo de ajuste para traducirse en resultados concretos. Por ello, la cooperación con otros países y organizaciones internacionales en la materia será de suma relevancia para apuntalar su instrumentación efectiva”³.

11. La CIDH toma nota de los reconocimientos manifestados por el Estado mexicano con posterioridad a la publicación del Informe de País de 2015; aprecia las expresiones de voluntad de las graves situaciones de derechos humanos observados por la CIDH y reitera la importancia de que México dé cumplimiento total a las recomendaciones formuladas en el informe⁴. Asimismo, reitera su disposición para colaborar con México dentro del marco de su mandato y funciones, en asegurar el goce efectivo de los derechos humanos de todas las personas.

12. El 13 de febrero de 2019, la CIDH transmitió al Estado mexicano una copia del borrador preliminar de este documento que forma parte del Capítulo V de su Informe Anual de 2018, de acuerdo con su Reglamento y le solicitó remita sus observaciones en un plazo de tres semanas. El 19 de febrero de 2019, Estado solicitó una prórroga de una semana, la cual fue concedida por la Comisión el 20 de febrero de 2019. El 14 de marzo de 2019, el Estado presentó sus observaciones, las cuales, en lo pertinente, fueron incorporadas en esta versión final aprobada por la Comisión el 17 de marzo de 2019⁵.

13. El Estado, en sus observaciones reiteró la información provista en los informes rendidos en años previos y en noviembre de 2018, se pronunció respecto a las nuevas observaciones y preocupaciones presentadas por la CIDH en su Informe Anual. El Estado también refrendó su compromiso para atender los desafíos a través de la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos. Además, manifestó que reafirma su compromiso de atender cabalmente las recomendaciones emitidas por la CIDH, a través del fortalecimiento del diálogo y la colaboración⁶.

14. En sus observaciones al proyecto de informe de Capítulo V, el Estado también señaló que destacaba y tomaba nota de la valoración que realiza la Comisión sobre el nivel de cumplimiento de cada una de las recomendaciones y que dicha información le permitiría avanzar en su atención⁷.

15. Finalmente, el Estado manifestó que reafirmaba su compromiso con los derechos humanos y las libertades fundamentales. Asimismo, indicó que “se ha propuesto fortalecer su política de apertura a la observación internacional en materia de derechos humanos, en paralelo a su defensa y observancia a nivel nacional. En este sentido reconoce la labor de los mecanismos del sistema interamericano y su contribución para orientar los esfuerzos nacionales en la promoción y protección de los derechos humanos”. Finalmente, refrendó su “plena disposición de dar seguimiento y atender con cabalidad las recomendaciones emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, asegurando la instrumentación de políticas, acciones y programas efectivos”⁸.

16. El presente informe de seguimiento se divide en siete secciones dedicadas a la consideración de las medidas adoptadas por el Estado para dar cumplimiento a las recomendaciones de la Comisión y los

³ *Ídem*.

⁴ Gobierno mexicano. Respuesta a la solicitud de información sobre el estado de atención de las recomendaciones contenidas en el Informe de País de 2015 presentado el 10 de noviembre de 2016. Nota OEA-02902 de 17 de noviembre de 2016.

⁵ Gobierno mexicano, [Informe del Estado mexicano al proyecto de Capítulo V sobre el Seguimiento a las Recomendaciones del Informe “Situación de los Derechos Humanos en México” de la Comisión Interamericana de Derechos. Nota OEA-00633](#), 14 de marzo de 2019.

⁶ Gobierno mexicano, [Informe del Estado mexicano al proyecto de Capítulo V sobre el Seguimiento a las Recomendaciones del Informe “Situación de los Derechos Humanos en México” de la Comisión Interamericana de Derechos. Nota OEA-00633](#), 14 de marzo de 2019.

⁷ Gobierno mexicano, [Informe del Estado mexicano al proyecto de Capítulo V sobre el Seguimiento a las Recomendaciones del Informe “Situación de los Derechos Humanos en México” de la Comisión Interamericana de Derechos. Nota OEA-00633](#), 14 de marzo de 2019.

⁸ Gobierno mexicano, [Informe del Estado mexicano al proyecto de Capítulo V sobre el Seguimiento a las Recomendaciones del Informe “Situación de los Derechos Humanos en México” de la Comisión Interamericana de Derechos. Nota OEA-00633](#), 14 de marzo de 2019, párrs 100 A 101.

desafíos pendientes. Se sigue la estructura utilizada en el informe de la CIDH objeto de seguimiento en lo concerniente a las recomendaciones. En cada sección, se refieren las recomendaciones emitidas por la CIDH en los respectivos capítulos y se analizan los principales aspectos de avance y desafíos identificados por la CIDH a la luz de la información presentada por el Estado y organizaciones de la sociedad civil, así como la información que la Comisión ha recabado en el monitoreo de la situación general de derechos humanos en el país. Para ello, la Comisión se ha valido de la información recibida del Estado durante audiencias públicas, investigaciones realizadas de oficio, de insumos provenientes del mecanismo de peticiones y casos, de medidas cautelares y las solicitudes de información bajo la facultad establecida en el artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como de la información disponible de otras fuentes públicas y las decisiones y recomendaciones de organismos internacionales especializados, entre otros. Finalmente, la CIDH presenta sus conclusiones y recomendaciones.

II. SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES

A. Seguridad Ciudadana

- 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.
- Fortalecer la capacidad de la policía para realizar las tareas de seguridad pública conforme con los estándares internacionales en derechos humanos.
- Adoptar una Ley General sobre el Uso de la Fuerza conforme a los estándares internacionales en materia de derechos humanos.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.

17. En relación con la recomendación relativa a **desarrollar un plan concreto para el retiro gradual de las Fuerzas Armadas de tareas de seguridad pública**, la CIDH observa que la Ley de Seguridad Interior, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 21 de diciembre de 2017, fue invalidada en su totalidad por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) el 15 de noviembre de 2018. La decisión de la SCJN parte de la consideración de que la Ley de Seguridad Interior resulta contraria al orden constitucional y convencional al contener disposiciones que pretendían normalizar la utilización de las Fuerzas Armadas en temas de seguridad pública⁹. En comunicado de prensa la Comisión saludó la decisión tomada por la SCJN. En particular, la Comisión resaltó que es fundamental la separación clara y precisa entre la seguridad interior como función de la policía y la defensa nacional como función de las Fuerzas Armadas,

⁹ Comunicación del Estado mexicano. Quinto Informe del Estado mexicano sobre el seguimiento a las recomendaciones del Informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, págs. 2-12.

ya que se trata de dos instituciones sustancialmente diferentes en cuanto a los fines para los cuales fueron creadas y en cuanto a su entrenamiento y preparación¹⁰.

18. Actualmente, el Estado mexicano se encuentra en un proceso de reforma constitucional con la intención de materializar la llamada Guardia Nacional. La iniciativa de ley para formar a la Guardia Nacional fue presentada el 20 de noviembre de 2018, su dictamen fue aprobado el 5 de diciembre. Derivado de las inconformidades respecto de la iniciativa por parte de numerosos actores, se llevaron a cabo audiencias públicas organizadas en mesas temáticas del 8 al 12 de enero de 2019. El 16 de enero de 2019, en el marco del periodo extraordinario de sesiones, la Cámara de Diputados aprobó el Proyecto de Dictamen¹¹. Ese mismo día el dictamen fue enviado a la Cámara de Senadores, donde se turnó a la comisiones de puntos constitucionales y de estudios legislativos para su análisis y dictamen¹².

19. En sus observaciones al proyecto de Informe de Capítulo V, el Estado señaló que la Guardia Nacional se regirá por un mando civil y la actuación de las fuerzas armadas tendrá una temporalidad de cinco años. Puntualizó que la Guardia no sustituirá a las policías estatales o municipales y actuará de manera subsidiaria apoyándolas. Agregó que los delitos que llegaren a cometer miembros de la Guardia Nacional serán conocidos por la autoridad civil correspondiente. E indicó que el proceso legislativo respecto de la Guardia Nacional todavía se encuentra en curso¹³.

20. La OACNUDH ha manifestado una serie de preocupaciones con relación a la Guardia Nacional. Destaca que: a) el dictamen no brinda garantías de no repetición respecto de las violaciones de derechos humanos cometidas por militares en el pasado; b) la fusión de las policías federales con las policías militares adscrita a la Secretaría de Seguridad, que tendrá una Junta compuesta por altas autoridades del orden Militar junto con la Secretaría de Seguridad, situación que desnaturalizaría el carácter civil de las tareas de seguridad pública; c) la indebida regulación de los alcances de la jurisdicción militar y d) la idoneidad y la efectividad de la medida propuesta para abordar la inseguridad¹⁴.

21. En este contexto, la Comisión hace referencia a lo estipulado recientemente por la Corte Interamericana en el sentido de que el mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles. Sin embargo, cuando se tiene la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad, esta debe ser extraordinaria, subordinada y complementaria, regulada y fiscalizada¹⁵. En atención a lo anterior, la CIDH concluye que la presente recomendación se encuentra pendiente de cumplimiento y continuará dando seguimiento al curso legislativo del Proyecto sobre la Guardia Nacional.

22. A continuación, la Comisión valora el estado de cumplimiento de las recomendaciones dirigidas a **fortalecer la capacidad de la policía para realizar las tareas de seguridad pública conforme con los estándares internacionales en derechos humanos, adoptar una Ley General sobre el Uso de la Fuerza conforme a los estándares internacionales en materia de derechos humanos, y adoptar e implementar medidas de rendición de cuentas por un cuerpo independiente de todas las fuerzas de seguridad en relación con operativos y tareas de seguridad pública en donde haya privación de la vida.**

¹⁰ CIDH, Comunicado de Prensa 251/18 – CIDH saluda decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México que declara inconstitucional la Ley de Seguridad Interior. Washington DC, 22 de noviembre de 2018.

¹¹ Dicho proyecto contó con 362 votos a favor, 119 en contra y 4 abstenciones.

¹² Cámara de Senadores, Reunión Extraordinaria de la Comisión de Puntos Constitucionales, 22 de enero de 2019.

¹³ Gobierno mexicano, Informe del Estado mexicano al proyecto de Capítulo V sobre el Seguimiento a las Recomendaciones del Informe “Situación de los Derechos Humanos en México” de la Comisión Interamericana de Derechos, Nota OEA-00633, 14 de marzo de 2019, párrs. 2 a 4.

¹⁴ Naciones Unidas, Palabras de Jan Jarab, Representante en México de la ONU-DH, durante la audiencia sobre el proceso de reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, 10 de enero de 2019.

¹⁵ Corte IDH, Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México, Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370, párrs. 181-182.

23. Al respecto de dichas recomendaciones, la Comisión fue informada por el Estado sobre las actividades de capacitación en los tres niveles de gobierno mediante el Diplomado en Mando Policial de la Policía Federal; además la Comisión fue informada sobre las 928 actividades académicas de la Policía Federal en materia de derechos humanos, en donde se abordaron temas tales como introducción a los derechos humanos en la actuación policial; uso de la fuerza y las armas de fuego en la actuación policial; derechos humanos de las víctimas; derechos humanos en lugares de detención; derechos humanos, detención legal y uso legítimo de la fuerza; diplomado para Mandos en Derechos Humanos; derechos humanos y desaparición forzada de personas, entre otros¹⁶. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado indicó que en los períodos 2006-2012 y 2012-2018 se realizaron varias capacitaciones que tuvieron un impacto en 35.684 elementos navales, las cuales se efectuaron en coordinación con la Secretaría de Gobernación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Comité Internacional de la Cruz Roja, sobre examinación médica, tortura, uso de la fuerza, delitos de las víctimas de hostigamiento sexual, laboral, entre otros¹⁷. La Comisión toma nota de la información presentada y en atención a lo anterior, considera que dichas recomendaciones se encuentran en cumplimiento parcial.

24. Por su parte, la CIDH observa que la CNDH mencionó que su Consejo Consultivo enfatizó la necesidad de fortalecer las instituciones civiles en materia de seguridad, a fin de que sean éstas las que se encarguen de ese tipo de labores y se reduzca la participación de elementos de las fuerzas armadas. Además, diversos académicos han enfatizado que México necesita fortalecer a los cuerpos civiles de seguridad por medio de la creación de un cuerpo nacional de policía que centralice los procesos administrativos de reclutamiento, formación, asuntos relacionados con la carrera policial, profesionalización y el régimen disciplinario; sin embargo, en este modelo de policía nacional, el control operativo quedaría en manos de los estados y municipios¹⁸.

25. Por otro lado, en cuanto a la reglamentación del uso de la fuerza, El Estado informó sobre la implementación de políticas públicas que incluyen acuerdos, lineamientos y capacitaciones, cuyo objetivo es regular el uso de la fuerza en todos los niveles¹⁹. La CIDH no ha recibido información sobre avances en la aprobación de una Ley General sobre el Uso de la Fuerza conforme a las recomendaciones en su Informe de País, así como a las recomendaciones del Relator de las Naciones Unidas sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes²⁰ y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos²¹. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado señaló que la ausencia de ley

¹⁶ Comunicación del Estado mexicano. Quinto Informe del Estado mexicano sobre el seguimiento a las recomendaciones del Informe "Situación de los Derechos Humanos en México", págs. 2-12.

¹⁷ Gobierno mexicano, Informe del Estado mexicano al proyecto de Capítulo V sobre el Seguimiento a las Recomendaciones del Informe "Situación de los Derechos Humanos en México" de la Comisión Interamericana de Derechos, Nota OEA-00633, 14 de marzo de 2019, párr. 5.

¹⁸ Cámara de Diputados, Audiencias Públicas sobre la Guardia Nacional: mesa temática "Derechos Humanos y Guardia Nacional", 10 de enero de 2019.

¹⁹ El Estado hace referencia a la publicación en 2017 del Protocolo de Actuación de la Policía Federal; los Acuerdos 04/2012 y 05/2012 de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS) que regulan en Uso de la Fuerza en las Instituciones Policiales y Órganos Desconcentrados encargados de la seguridad pública, así como los Lineamientos Generales en materia de puesta a disposición de personas y objetos; el acuerdo A/080/2012 de la Procuraduría General de la República (PGR) sobre las directrices que deberán observar los agentes de la Policía Federal Ministerial para el uso legítimo de la fuerza y la legal detención; el Manual de Uso de la Fuerza de Aplicación Común a las Tres Fuerzas Armadas, publicado en el DOF el 30 de mayo de 2014; y el Modelo Integral para la Regulación del Uso de la Fuerza de las Policías que se presentó el 14 de julio de 2017, el cual se enfoca en la labora de las policías a nivel municipal. Comunicación del Estado mexicano. Quinto Informe del Estado mexicano sobre el seguimiento a las recomendaciones del Informe "Situación de los Derechos Humanos en México", págs. 2-12.

²⁰ Naciones Unidas. Informe de seguimiento del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, México, A/HRC/34/54/Add.4, 17 de febrero de 2017, párr. 19.

²¹ La CIDH tuvo conocimiento que en el estado de México el 17 de marzo de 2016, la legislatura aprobó la Ley que Regula el Uso de la Fuerza a propuesta del Gobernador del estado. Según varias organizaciones de la sociedad civil, la Ley contenía diversas disposiciones contrarias a los estándares internacionales en derechos humanos. Frente a dicha Ley, según información allegada a la CIDH, se habrían presentado tres acciones de inconstitucionalidad que estarían pendientes de resolución. Decreto No. 75. <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2016/mar188.pdf>; Las acciones de inconstitucionalidad habrían sido presentadas por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México; por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y por legisladores del Congreso del Estado de México quienes habrían también aprobado la Ley. Según información de público conocimiento, esta acción habría sido interpuesta a solicitud del propio Gobernador del Estado, quien habría solicitado a la

específica sobre el tema no implica un vacío en la protección de derechos humanos, pues cuenta con políticas públicas para regular el uso de la fuerza en todos los niveles²². Al respecto, la Comisión considera que dicha recomendación se encuentra pendiente de cumplimiento.

26. En atención a las medidas de rendición de cuentas, el Estado manifestó a la CIDH que en 2017 se crearon cinco oficinas regionales de la Unidad de Asuntos Internos de la Policía Federal que han permitido aumentar las capacidades de vigilancia y supervisión; acercar e implementar procedimientos de inspección e investigación; y atender quejas y denuncias que permitan detectar irregularidades o faltas. Adicionalmente, en octubre de 2016 se firmó el acuerdo para implementar un mecanismo de supervisión externa con la participación de 6 organismos de la sociedad civil²³. Tanto la CIDH como la OACNUDH han enfatizado sobre la necesidad de que México complemente sus esfuerzos en materia de seguridad ciudadana mediante 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 vida²⁴. La CIDH no ha recibido información específica sobre este punto. Con base en lo anterior, la CIDH observa que la recomendación se encuentra pendiente de cumplimiento.

27. En relación con la recomendación relativa a **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**, la Comisión fue informada por el Estado mexicano que al ser la presunción de inocencia un derecho reconocido en la Constitución Política, es obligación de cualquier funcionario abstenerse de emitir comunicado alguno respecto de hechos derivados de una posible conducta ilícita, hasta no contar con los resultados de la investigación correspondiente²⁵.

28. Además el Estado señaló que la PGR ha emitido diversos instrumentos para evitar la utilización de recreaciones o especulaciones por parte de servidores públicos; de igual forma, que la Ley General de Víctimas establece el principio de “no criminalización”, es decir, las autoridades no deberán agravar el sufrimiento de la víctima ni tratarla en ningún caso como sospechosa o responsable de la comisión de los hechos que denuncie, además que ninguna autoridad o particular podrá especular públicamente sobre la pertenencia de las víctimas al crimen organizado o su vinculación con alguna actividad delictiva²⁶.

29. Por su parte, organizaciones de la sociedad civil han reportado que representantes del Estado y fuerzas políticas han promovido medidas contrarias al sistema penal acusatorio que vulneran derechos humanos, tales como la violación al principio de presunción de inocencia²⁷. Esta situación impide que se cuenten con los incentivos necesarios para que exista investigación criminal basada en la evidencia, lo que impacta en la calidad del sistema de justicia²⁸. Ejemplo de lo anterior se encuentra en la recomendación 5/2018 emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la cual está dirigida a la Comisión Nacional de Seguridad con motivo de la exhibición indebida de las fotografías de 12 agraviados en los medios de comunicación tanto en la Ciudad de México como en el estado de Oaxaca. En el texto de la recomendación se señala, además, que existieron vulneraciones a los derechos humanos por detención

legislatura interponer el recurso. Ver también: Naciones Unidas. Recomendaciones para México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sr. Zeid Ra'ad al Hussein, Resultado de su visita oficial al país en octubre de 2015.

²² Gobierno mexicano, Informe del Estado mexicano al proyecto de Capítulo V sobre el Seguimiento a las Recomendaciones del Informe “Situación de los Derechos Humanos en México” de la Comisión Interamericana de Derechos, Nota OEA-00633, 14 de marzo de 2019, párr. 7.

²³ Comunicación del Estado mexicano. Quinto Informe del Estado mexicano sobre el seguimiento a las recomendaciones del Informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, págs. 2-12.

²⁴ CIDH, [Situación de Derechos Humanos en México](#), 2015. Naciones Unidas, [Recomendaciones para México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sr. Zeid Ra'ad Al Hussein, resultado de su visita oficial al país en octubre de 2015](#), 20 de octubre de 2016.

²⁵ Comunicación del Estado mexicano. Quinto Informe del Estado mexicano sobre el seguimiento a las recomendaciones del Informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, págs. 2-12.

²⁶*ídem*.

²⁷ Animal político, [Lo agarras y no sale, si es inocente luego investigamos](#), 01 de octubre de 2018.

²⁸ México Evalúa, [Hallazgos 2017, Seguimiento y Evaluación del Sistema de Justicia Penal en México](#), México 2018, pág. 144.

arbitraria y uso excesivo de la fuerza. La CNDH recomendó a la Comisión Nacional de Seguridad emitir una circular para que sus funcionarios se abstengan de exhibir las fotografías y proporcionar los datos de las personas detenidas²⁹.

30. En sus observaciones al proyecto de Informe, el Estado señaló que el Gobierno de México emitió una circular para que los servidores públicos se abstengan de exhibir fotografías y proporcionar datos de las personas detenidas, y agregó que desde la implementación del Sistema Penal Acusatorio, se ha reforzado la obligación de hacer saber sus derechos al probable imputado³⁰. En atención al conjunto de la información recibida, la Comisión considera que esta recomendación se encuentra con cumplimiento parcial.

31. Respecto de la recomendación sobre **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**, el Estado reiteró la entrada en vigor de la Ley General para Prevenir Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; así como la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas³¹. En este sentido, ambos instrumentos prevén que las investigaciones se realicen atendiendo a una investigación completa incluyendo la cadena de mando y se contemplan disposiciones específicas que atienden esta preocupación, además señalan que se sancionarán como delitos de tortura y de desaparición forzada a los funcionarios que siendo superiores jerárquicos de otros, bajo su inmediata autoridad y control efectivo, haya tenido conocimiento de que sus subordinados se proponían cometer o estuvieran cometiendo alguno de estos delitos y conscientemente haya sido omiso en tomar las acciones necesarias para prevenirlo o impedirlo³².

32. Al respecto, con motivo del Tercer Examen Periódico Universal de México en 2018, en materia de combate a la impunidad, diversas organizaciones de la sociedad civil recomendaron que mediante la persecución penal autónoma y eficaz, la Fiscalía General cuente con una entidad que investigue graves violaciones con facultades legales y capacidades técnicas para investigar tanto autores materiales como intelectuales y que en dicha investigación se incluya la cadena de mando³³.

33. Si bien existe un marco normativo que contempla que la investigación de la desaparición forzada contemplará la cadena de mando, la CIDH advierte que resulta necesario que dicha ley se implemente en la práctica. En atención a lo anterior, la CIDH considera que la recomendación se encuentra parcialmente cumplida.

34. En relación con la recomendación sobre **crear sistemas de información, recopilación y análisis de datos respecto de la violencia que afecta a 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** el Estado mexicano informó a la Comisión sobre diversos sistemas que compilan información relacionada con los grupos mencionados, siendo dichos sistemas los siguientes:

- El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), con las siguientes encuestas y herramientas: Censo Nacional de Derechos Humanos; Censos Nacionales de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario; Sistema Integrado de Estadísticas sobre Violencia contra las Mujeres (SIESVIM); Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016; Encuesta

²⁹ CNDH, *Recomendación 5/2018, 20 de marzo de 2018*.

³⁰ Gobierno mexicano, Informe del Estado mexicano al proyecto de Capítulo V sobre el Seguimiento a las Recomendaciones del Informe "Situación de los Derechos Humanos en México" de la Comisión Interamericana de Derechos, Nota OEA-00633, 14 de marzo de 2019, párrs. 9 y 10.

³¹ Comunicación del Estado mexicano. Quinto Informe del Estado mexicano sobre el seguimiento a las recomendaciones del Informe "Situación de los Derechos Humanos en México", págs. 2-12.

³² *idem*.

³³ Colectivo EPUMX2018, *Informe conjunto para el Tercer Examen Periódico Universal de México por organizaciones de la sociedad civil mexicanas 2018*, pág.40.

Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública (ENVIPE), Encuesta Nacional de Personas Privadas de la Libertad (ENPOL), Encuesta Nacional de Adolescentes en el Sistema de Justicia Penal (ENASJUP), Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017. En términos de análisis de información, el INEGI realizó el documento “Violencia contra niñas, niños y adolescentes; consideraciones conceptuales. Metodológicas y empíricas para el caso de México”.

- Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI): cuenta con el microsítio “Estadística Básica de la Población Hablante de Lenguas Indígenas Nacionales”, realizada a partir de los “Indicadores Sociolingüísticos de las Lenguas Indígenas Nacionales”, información que permite conocer y analizar aspectos sociales y demográficos de la población hablante de lenguas indígenas nacionales.
- Comité Técnico Especializado en Información sobre la Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (CTEIPIDNNA), que está trabajando en la identificación y construcción de indicadores en diversas temáticas, incluyendo aquellas que tienen relación con la violencia contra niñas, niños y adolescentes.
- Grupo de Trabajo sobre Sistemas de Información en la Comisión de Secretarías Ejecutivas de Protección Integral de los Sistemas Nacionales y de las Entidades Federativas del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), que impulsará la instalación de los sistemas estatales de información, que buscará participar en la identificación, análisis y diseño de una propuesta de indicadores con información disponible, que considere el tema de violencia contra niñas, niños y adolescentes a nivel local.
- Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (CONAVIM) que cuenta con un Grupo de Trabajo Estadístico conformado por el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), INEGI, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad, Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia, Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, PGR y la Dirección General de Estrategias para la Atención de Derechos Humanos de Secretaría de Gobernación. El objetivo de este Grupo es definir un formato estándar de uso obligatorio para registrar la información sobre delitos, víctimas y presuntos agresores en todos los delitos contra las mujeres. Cabe mencionar que se inició una auditoría para verificar la calidad de la información estadística en los registros del delito de feminicidio.
- Sistema Nacional de Información sobre Discriminación (SINDIS), plataforma especializada en información sobre discriminación, con el fin de contar con datos de utilidad para la elaboración de políticas públicas.

35. La Comisión toma nota de la existencia de sistemas para recopilar datos respecto de diversos grupos como niñas, niños, mujeres, migrantes, personas defensoras de derechos humanos, operadores de justicia, pueblos indígenas y personas privadas de libertad. De igual forma, la CIDH valora los esfuerzos continuos para mejorar y ampliar dichos sistemas. En sus observaciones al proyecto del presente Informe, el Estado hizo referencia a varias políticas de recopilación y análisis de datos implementadas en 2018 por las Secretarías Ejecutivas del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM). Por lo anterior, la CIDH concluye que esta recomendación se encuentra con cumplimiento parcial.

36. Específicamente, sobre la recomendación de **crear sistemas de información, recopilación y análisis de datos respecto de la violencia que afecta a las personas LGBTI**, según información aportada por el Estado, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), a través de la Dirección General de Estadísticas de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia (DGEGSPJ), ha contribuido con el Censo Nacional de Derechos Humanos, que contiene información sobre las solicitudes de queja de violaciones a derechos humanos cometidas contra personas LGBTI³⁴. Asimismo, la CIDH toma nota de la iniciativa del Estado de México el 2018, por medio del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) y la CNDH, del desarrollo de la “Encuesta sobre Discriminación por motivos de Orientación Sexual e Identidad de Género (ENDOSIG)”, que recopiló opiniones, percepciones y datos sobre las experiencias de discriminación, exclusión

³⁴ Gobierno de México, Respuesta a la solicitud de información sobre el estado de atención de las recomendaciones contenidas en el Informe de País de 2015 presentado el 18 de noviembre de 2018; Instituto Nacional de Estadística y Geografía, [Censo Nacional de Derechos Humanos Estatal 2018](#).

y violencia que enfrentan las personas LGBTI en México. La Comisión saluda el esfuerzo de México en la recaudación y recopilación de los datos; sin embargo, subraya que dichos datos deben ser parte de un análisis integral y desagregado de los datos y estadísticas oficiales sumados a las informaciones obtenidas en el ámbito de la seguridad pública, de forma que contemplen una visión holística de las experiencias de la violencia enfrentada por las personas LGBTI, encaminada a reconocer sus causas estructurales y políticas públicas para su prevención y erradicación. En atención a lo anterior, la CIDH concluye que esta recomendación se encuentra con cumplimiento parcial.

37. En relación con la recomendación sobre **reorientar el abordaje del tema de drogas**, el Estado mexicano reiteró lo manifestado con anterioridad a la CIDH respecto de que el 19 de junio de 2017, un decreto en la materia fue aprobado y publicado en el Diario Oficial de la Federación. Mediante dicho decreto, se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y se reforma el párrafo tercero del artículo 195 del Código Penal Federal³⁵. Ello, con el objeto de que no se tipifique como delito la posesión de los narcóticos THC en cantidades que no rebasen los cinco kilogramos. Dicha autorización por parte de la autoridad sanitaria es para la siembra, cosecha, cultivo, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso y consumo de la marihuana exclusivamente para fines médicos y científicos.

38. Asimismo, la CIDH toma nota de las sentencias de los amparos en revisión 547/2018³⁶ y 548/2018³⁷, emitidas por la SCJN el 31 de octubre de 2018, por medio de las cuales se abre la posibilidad de permitir el consumo personal con fines recreativos del estupefaciente *cannabis* y el psicotrópico THC; con las que además, se declara contraria a la Constitución cualquier acto de prohibición del estupefaciente y el psicotrópico mencionados, situación que debe ser regulada por la institución correspondiente. Con base en lo anterior, la CIDH observa que la recomendación tiene un cumplimiento parcial.

39. Por lo anteriormente expuesto, la CIDH reitera al Estado las recomendaciones señaladas en esta sección. En particular, espera que el Estado implemente un plan para el retiro gradual de las fuerzas armadas de las tareas de seguridad pública y a la vez que fortalezca las capacidades de la policía para realizar tareas de seguridad ciudadana, conforme a los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

B. Desapariciones y desapariciones forzadas

- 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.
- Establecer mecanismos de búsqueda inmediata de personas desaparecidas en todo el territorio nacional.
- 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.
- 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,

³⁵ Comunicación del Estado mexicano. Informe del Estado mexicano sobre el seguimiento a las recomendaciones del Informe "Situación de los Derechos Humanos en México". Nota OEA-02064, 22 de agosto de 2017. Gobierno mexicano, Respuesta a la solicitud de información sobre el estado de atención de las recomendaciones contenidas en el Informe de País de 2015 presentado el 10 de noviembre de 2016. Nota OEA-02902 de 17 de noviembre de 2016.

³⁶ SCJN, Amparo en revisión 547/2018, 31 de octubre de 2018.

³⁷ *Ídem*.

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.

- 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.

40. Sobre la recomendación que llama al Estado a **adoptar una Ley General sobre Desaparición y Desaparición Forzada, y asegurar que la legislación y las prácticas se ajusten a los estándares internacionales en la materia**, en seguimiento a su segundo informe de seguimiento, la CIDH informa que la Ley General de Desaparición Forzada y Desaparición Cometida por Particulares (LGMDFP) fue sancionada el 17 de noviembre de 2017, con lo cual el Estado cumplió la primera parte de la recomendación.

41. Ahora, en cuanto a la demás medidas para asegurar que las prácticas se ajusten a los estándares internacionales en la materia, el Estado informó que la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas (CNBP) y otras autoridades relacionadas se encuentran en el proceso de implementación de la Ley General y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas³⁸. El Estado agregó que a fin de implementar la LGMDFP, adoptó diversas medidas, tales como las siguientes: creación de la CNBP, establecimiento del Consejo Ciudadano, instalación del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas; apertura de la Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada; publicación del Protocolo homologado para la búsqueda de personas desaparecidas y la investigación del delito de desaparición forzada de personas; promulgación de la Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas; e instalación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas³⁹. Adicionalmente, el Estado informó que se brinda capacitación constante y actualizada a los operadores de justicia⁴⁰.

42. Por su parte, la CNDH destacó que a pesar de que la promulgación de esta normativa representa un avance significativo, no existe una adecuada aplicación y materialización de la misma⁴¹. En igual sentido, el Movimiento por Nuestros Desaparecidos sostuvo que el Estado asumió la ley como un punto de llegada y no uno de partida, al carecer de un plan para su implementación en todas las entidades federativas⁴². Entre los aspectos pendientes de implementación se encuentran la falta de presupuesto, insuficiente infraestructura, atraso en la adecuación normativa y escasa participación de víctimas. En lo que hace al presupuesto, el Movimiento por Nuestros Desaparecidos expresó que no se asignaron fondos suficientes a la CNBP ni a las comisiones locales de búsqueda y fiscalías especializadas⁴³. En cuanto a la infraestructura, la CNDH señaló que a noviembre de 2018, 25 entidades federativas no habían establecido su respectiva Comisión Local de Búsqueda y 11 no habían constituido su Comisión Local de Atención a Víctimas⁴⁴. En la misma línea, según el Consejo Nacional Ciudadano, a octubre de 2018, el 80% de las entidades federativas no habían puesto en marcha comisiones de búsqueda locales⁴⁵. En relación con la normativa, según la CNDH, la mayoría de las legislaturas no han adecuado sus leyes a las disposiciones

³⁸ Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe "Situación de los Derechos Humanos en México", págs. 12-13.

³⁹ *Ídem*.

⁴⁰ *Ídem*.

⁴¹ CNDH, Aportación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (CNDH) en el marco de la revisión del cumplimiento de recomendaciones contenidas en el "Informe sobre situación de los Derechos Humanos en México", publicado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 2015, 30 de noviembre de 2018, págs. 5-6.

⁴² Movimiento por nuestros desaparecidos en México, Informe presentado al Comité de las Naciones Unidas contra las Desapariciones Forzadas, noviembre de 2018, pág. 8.

⁴³ *Íbidem*, pág. 7.

⁴⁴ CNDH, Aportación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (CNDH) en el marco de la revisión del cumplimiento de recomendaciones contenidas en el "Informe sobre situación de los Derechos Humanos en México", publicado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 2015, 30 de noviembre de 2018, págs. 5-6.

⁴⁵ Ibero, "Familias de personas desaparecidas necesitan certezas, no triunfalismos mediáticos", 10 de octubre de 2018.

contempladas en la Ley General en materia de declaración de ausencia, lo que genera que el reconocimiento y protección de la personalidad jurídica de las víctimas de desaparición así como la seguridad jurídica de sus familiares no se encuentren debidamente garantizados ni armonizados⁴⁶. Finalmente, en lo que hace al involucramiento de las víctimas, el Movimiento por Nuestros Desaparecidos expresó que el gobierno federal no ha respetado su plena y efectiva participación⁴⁷.

43. En sus observaciones al proyecto de Informe, el Estado se refirió a la expedición de instrumentos como los “Lineamientos para la Capacitación, Evaluación, Certificación y Renovación de la Certificación de las Personas Servidoras Públicas” y los “Lineamientos Tecnológicos del Banco Nacional de Datos Forenses y del Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas”, que buscan desarrollar una técnica específica, diferenciada y especializada para la investigación de delitos de desaparición forzada de personas y la cometida por particulares. Agregó también que las investigaciones se han especializado en tres materias: búsqueda, identificación de los probables responsables y atención a víctimas⁴⁸.

44. La CIDH reconoce las importantes medidas adoptadas en la materia tales como la creación de la CNBP; el inicio de operaciones de la Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada; la publicación del Protocolo homologado para la búsqueda de personas desaparecidas y la investigación del delito de desaparición forzada de personas; y la instalación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Sin embargo, la Comisión se encuentra especialmente preocupada por las altas cifras de personas desaparecidas, la falta de acciones eficaces para su ubicación, y la situación de impunidad que caracteriza estos casos. En este contexto, la CIDH observa que está pendiente el cumplimiento de medidas para asegurar que a nivel federal y estatal, tanto la legislación y las prácticas se ajusten a los estándares en la materia. En consideración a lo anterior, la Comisión encuentra que la recomendación se encuentra con cumplimiento parcial sustancial.

45. En lo que hace a la recomendación de **establecer mecanismos de búsqueda inmediata de personas desaparecidas**, el Estado informó sobre la creación del proyecto piloto Programa de Búsqueda en Vida que tiene como finalidad consolidar una base de datos biométricos que permita realizar la búsqueda de personas en albergues, centros DIF, hospitales y centros de rehabilitación, así como respecto de personas en situación de calle⁴⁹. De igual forma, el Estado informó que la CNBP cuenta con 1.102 kits de enrolamiento biométrico y ha brindado capacitación a células de búsqueda de los cinco municipios con mayor índice de desapariciones (Chimalhuacán, Ecatepec, Naucalpan, Nezahualcóyotl y Toluca)⁵⁰.

46. Al respecto, la OACNUDH ha expresado que, respecto de los casos de desaparición forzada y las ejecuciones extrajudiciales llevadas a cabo por funcionarios públicos, es urgente que el Estado actúe para demostrar que no tolera la comisión de tales graves violaciones⁵¹. En particular, la OACNUDH ha manifestado su preocupación por la situación en Nuevo Laredo, donde miembros de las fuerzas de seguridad habrían desaparecido al menos a 21 hombres y dos mujeres en mayo de 2018. Respecto de este caso, pese a la amplia información y evidencia existentes, las autoridades mexicanas habrían avanzado poco en la

⁴⁶ CNDH, Aportación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (CNDH) en el marco de la revisión del cumplimiento de recomendaciones contenidas en el “Informe sobre situación de los Derechos Humanos en México”, publicado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 2015, 30 de noviembre de 2018, págs. 5-6.

⁴⁷ Movimiento por nuestros desaparecidos en México, Informe presentado al Comité de las Naciones Unidas contra las Desapariciones Forzadas, noviembre de 2018, pág. 6.

⁴⁸ Gobierno mexicano, Informe del Estado mexicano al proyecto de Capítulo V sobre el Seguimiento a las Recomendaciones del Informe “Situación de los Derechos Humanos en México” de la Comisión Interamericana de Derechos, Nota OEA-00633, 14 de marzo de 2019, párrs. 5-9, pág. 8.

⁴⁹ Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 14.

⁵⁰ *Ídem*.

⁵¹ Oficina para el Alto Comisionado de las Naciones Unidas, comunicado de prensa, Zeid urge a México a actuar para poner fin a la ola de desapariciones en Nuevo Laredo, 30 de mayo de 2018.

localización de las personas desaparecidas y en la investigación de lo sucedido⁵². Ello, según la OACNUDH, ha dejado a las familias a cargo de sus propias búsquedas y sin ningún tipo de protección⁵³.

47. Este tema fue también presentado ante la CIDH en audiencia pública realizada en diciembre de 2018. Los solicitantes afirmaron que entre febrero y mayo de 2018 fueron desaparecidas en Nuevo Laredo, Tamaulipas, entre 37 y 51 personas; y que elementos de la Marina de México estarían involucrados en estos crímenes. Indicaron que la Fiscalía General de la República (PGR) no ha garantizado la debida investigación, ha negado acceso a la información, ha rechazado protección a las víctimas amenazadas y al mismo tiempo ha investigado y criminalizado a los familiares y defensores de derechos humanos. Asimismo, solicitaron una serie de medidas estructurales al Estado para combatir la desaparición, incluyendo la realización de una reunión de alto nivel en Nuevo Laredo con las familias y la creación de un mecanismo de seguimiento por parte de la CIDH. El Estado manifestó su compromiso con la apertura al escrutinio internacional; reconoció que atraviesa una crisis de violaciones de derechos humanos y un grave problema de desaparición forzada. De igual forma, asumió los retos para hacer efectiva la Ley General de Desaparición Forzada y se comprometió a llevar a cabo investigaciones imparciales y objetivas de todos los responsables; tomar medidas contra la criminalización de los familiares y defensores de derechos humanos; garantizar el acceso a la información; fortalecer la Comisión Nacional de Búsqueda; y crear una Fiscalía especializada en Derechos Humanos⁵⁴.

48. Por su parte, el Movimiento por Nuestros Desaparecidos señaló que los mecanismos de búsqueda se encuentran obstaculizados por desconfianza y miedo que enfrentan los familiares para presentar denuncias⁵⁵. En este sentido, por ejemplo, en el estado de Veracruz existirían unos 16.000 casos de personas desaparecidas que no han sido denunciados⁵⁶. Asimismo, dicho movimiento alega que incluso en los casos en que se presenta una denuncia, continúan las dificultades para lograr una búsqueda efectiva e inmediata. Lo anterior, principalmente debido a negligencia por parte de funcionarios públicos, pobre o nula comunicación interinstitucional, obstáculos para el escrutinio por parte de las víctimas, criminalización o difamación de las personas desaparecidas, amenazas o intimidación a los familiares, corrupción y falta de recursos para realizar las búsquedas⁵⁷.

49. Según la información recibida, están pendientes una serie de medidas para fortalecer el sistema nacional de búsqueda. Entre éstas destacan: la homologación e integración de 25 comisiones estatales de búsqueda; la realización de campañas que generen confianza en las víctimas para recoger sus denuncias; y la aplicación de protocolos de búsqueda de personas y de investigación criminal. En atención a lo anterior, la Comisión encuentra que la recomendación se encuentra con cumplimiento parcial.

50. En cuanto a la recomendación de **mejorar el Registro Nacional de Personas Desaparecidas como un registro único de desapariciones con información genética y protegida**, el Estado informó que el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas cuenta con la Identidad Digital de la Persona Desaparecida (iDig) que contiene datos asociados de la persona desaparecida, además de la fotografía con calidad biométrica, huella dactilar y registro de familiares directos que hayan aportado muestras genéticas. Ello, según el Estado, permitiría el cruce biométrico con otras bases de datos, incluida la de personas privadas de su libertad y la de cuerpos no identificados⁵⁸.

⁵² OACNUDH, comunicado de prensa, Zeid urge a México a actuar para poner fin a la ola de desapariciones en Nuevo Laredo, 30 de mayo de 2018.

⁵³ *Ídem*.

⁵⁴ CIDH, Anexo al Comunicado de Prensa del 170 Periodo de Sesiones, 18 de diciembre de 2018.

⁵⁵ Movimiento por nuestros desaparecidos en México, Informe presentado al Comité de las Naciones Unidas contra las Desapariciones Forzadas, noviembre de 2018, págs. 23-25.

⁵⁶ *Ídem*.

⁵⁷ *Ídem*.

⁵⁸ Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe "Situación de los Derechos Humanos en México", pág. 15.

51. Por su parte, la CIDH advierte que el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) realizó la última actualización de datos al día 30 de abril de 2018, y reporta a esa fecha un total de 37.435 personas desaparecidas⁵⁹. Según lo estipulado por la Ley General, las cifras subsiguientes quedaron bajo la órbita de la CNBP a través del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, específicamente del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas. El Sistema empezó a funcionar en octubre de 2018 con cinco meses de retraso, pero el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas aún no se encuentra en funcionamiento. Con ello, la CIDH advierte la carencia en la actualidad, de un registro nacional, unificado y actualizado, conforme lo previsto en la Ley General⁶⁰. En atención a esta situación, la CIDH entiende que la recomendación se encuentra con cumplimiento parcial.

52. En cuanto a la recomendación de **fortalecer los mecanismos existentes de alerta temprana y búsqueda urgente en casos de desaparición de mujeres y niñas, y fortalecer el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas para que proporcione información precisa y confiable sobre mujeres y niñas**, el Estado reportó que el Programa Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas posee un enfoque diferenciado para los casos de mujeres y niñas no localizadas o desaparecidas⁶¹. Asimismo, informó que el Protocolo de Atención, Reacción y Coordinación entre Autoridades Federales, Estatales y Municipales en caso de Desaparición o no Localización de Mujeres y Niñas –conocido como *Protocolo Alba*–, se ha difundido en las 32 entidades federativas mediante reuniones de acompañamiento técnico para su réplica, tomando como base el modelo conocido en Ciudad Juárez, Chihuahua, siendo que a la fecha 24 entidades cuentan con un Protocolo y 19 han integrado un Comité Técnico⁶².

53. La Comisión toma nota de manera positiva de estas informaciones. Sin embargo, la CIDH ha continuado recibiendo reportes preocupantes relativos a desapariciones de mujeres, niñas y adolescentes, que dan cuenta de la ineficacia de los mecanismos existentes y de la necesidad de fortalecerlos⁶³. De acuerdo con las cifras públicas del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas hasta abril de 2018, del total de 36.265 personas extraviadas, 9.327 mujeres permanecen sin localizar⁶⁴.

54. Asimismo, la CIDH ve con preocupación las informaciones que refieren a obstáculos que siguen existiendo en el acceso a la justicia en casos de desapariciones de mujeres y que resultan en una situación de impunidad generalizada⁶⁵. Según las informaciones recibidas por la Comisión, entre las barreras de acceso a la justicia que encuentran los familiares de mujeres desaparecidas cuando inician su búsqueda se encuentra la complejidad de los procedimientos existentes para activar el Protocolo Alba y la Alerta AMBER; la negativa reiterada de las autoridades de procuración de justicia a iniciar inmediatamente la búsqueda informando de la necesidad de esperar 72 horas para dar aviso del caso; así como la falta de armonización de la legislación para tipificar, investigar y sancionar la desaparición de mujeres, incluyendo la falta de tipificación de los delitos de desaparición forzada y de desaparición en algunos Códigos Penales locales⁶⁶. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado manifestó que el Programa alerta AMBER México establece un procedimiento ágil para la activación de alertas que tiene buenas prácticas como

⁵⁹ Gobierno de México, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas.

⁶⁰ Movimiento por nuestros desaparecidos en México, Informe presentado al Comité de las Naciones Unidas contra las Desapariciones Forzadas, noviembre de 2018, pág. 9; Gobierno de México, Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, RNPED; Animal Político, nota de prensa, “México busca a 37 mil desaparecidos con un sistema incompleto y sin recursos suficientes”, 12 de octubre de 2018.

⁶¹ Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, págs. 15-17.

⁶² *Ídem*.

⁶³ Amnistía Internacional, Situación de los Derechos Humanos en el Mundo, Informe Anual 2017/2018, 2018. Pág. 314.

⁶⁴ Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, Consulta Pública, Estadísticas de Fuero Común, 30 de abril de 2018.

⁶⁵ Amnistía Internacional, Situación de los Derechos Humanos en el Mundo, Informe Anual 2017/2018, 2018. Pág. 314.

⁶⁶ Id(dh)jas, Informe alternativo sobre la desaparición de mujeres en el Estado de México, junio de 2018.

eliminar fronteras entre las entidades federativas en todos los niveles de gobierno, superar barreras de comunicación y promover la denuncia en las primeras horas⁶⁷.

55. De igual forma, la CIDH ve con preocupación la prevalencia de comportamientos discriminatorios de parte de autoridades puesto que en la mayoría de los casos, la responsabilidad de la búsqueda de personas desaparecidas recae en las madres u otras mujeres del núcleo familiar, y por actitudes discriminatorias por parte de las autoridades⁶⁸.

56. En relación con el fortalecimiento del 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, la CIDH advierte la ausencia de un registro consolidado oficial de mujeres, adolescentes y niñas desaparecidas en algunos estados, impidiendo evaluar la magnitud del fenómeno y adoptar las políticas apropiadas⁶⁹. Igualmente, la Comisión observa que ni las cifras de la Fiscalía ni las del RNPED distinguen los casos de desaparición de los casos de personas extraviadas/ausentes y que tampoco se distinguen los casos de desaparición de los casos de desaparición forzada, resultando en una falta de información actualizada y consolidada sobre el número de mujeres desaparecidas, dificultando así el establecimiento con claridad de la responsabilidad penal⁷⁰.

57. Los órganos del sistema interamericano han establecido que el deber de debida diligencia estricta ante la desaparición de mujeres exige la realización exhaustiva de actividades de búsqueda y han destacado en particular que es imprescindible la actuación pronta e inmediata de las autoridades policiales, fiscales y judiciales, ordenando medidas oportunas y necesarias dirigidas a la determinación del paradero de la víctima. Deben existir procedimientos adecuados para las denuncias y que éstas conlleven una investigación efectiva desde las primeras horas⁷¹. Asimismo, los Estados deben adoptar medidas preventivas en casos específicos en los que es evidente que determinadas mujeres y niñas puedan ser víctimas de violencia⁷². Con base en lo anterior, la CIDH observa que la recomendación continúa pendiente de cumplimiento.

58. Por otra parte, la Comisión ha recibido información de la sociedad civil referente a que existiría un subregistro general de los casos de desaparición de mujeres, adolescentes y niñas. Ello, respondería a las amenazas e intimidaciones que enfrentan los familiares al momento de denunciar⁷³, así como al hecho de que el RNPED excluye tanto los casos federales previos a 2014 como los casos clasificados como secuestro o tráfico de personas⁷⁴. Respecto de los protocolos, Amnistía Internacional señala que

⁶⁷ Gobierno mexicano, Informe del Estado mexicano al proyecto de Capítulo V sobre el Seguimiento a las Recomendaciones del Informe "Situación de los Derechos Humanos en México" de la Comisión Interamericana de Derechos, Nota OEA-00633, 14 de marzo de 2019, párr. 9, pág. 8.

⁶⁸ Naciones Unidas - Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW/C/MEX/CO/9, 25 de julio 2018. Párr.23; Id(dh)eas, Informe alternativo sobre la desaparición de mujeres en el Estado de México, junio de 2018.

⁶⁹ Naciones Unidas - Comité contra la Desaparición Forzada, Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención, con adición de las Observaciones de seguimiento del Comité sobre la información adicional presentada por México en virtud del artículo 29, párrafo 4, de la Convención, CED/C/MEX/FU/1 Advance unedited version, 19 de noviembre de 2018. Párr.46.

⁷⁰ Id(dh)eas, Informe alternativo sobre la desaparición de mujeres en el Estado de México, junio de 2018.

⁷¹ Corte IDH. Caso López Soto y otros vs. Venezuela. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 362, párr. 142; Corte IDH. Caso Trabajadores de Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costa. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C No. 318, párr. 427; 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; y CIDH. Situación de derechos humanos en México. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15. 31 diciembre 2015, párr. 186; y CIDH, Acceso A La Justicia Para Mujeres Víctimas De Violencia En Las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, 2007, Párr. 298.

⁷² Corte IDH. Caso Veliz Franco y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de mayo de 2014, párr. 138.

⁷³ I(dh)eas, Informe alternativo sobre la desaparición de mujeres en México, junio de 2018, pág. 6; Red Nacional Todos los Derechos para Todas y Todos, Derechos y violencias. La experiencia de ser mujer. Situación nacional 2008-2017, Marzo 2018, p. 60-70.

⁷⁴ Amnistía Internacional, Informe al Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 70 periodo de sesiones, 2-20 de julio de 2018, pág. 9.

algunas entidades federativas aún no cuentan con lineamientos de actualización con perspectiva de género, mientras que en otras –a pesar de haberse emitido los respectivos protocolos– éstos no se han implementado⁷⁵. En lo que hace a la actuación inmediata ante la denuncia de desaparición, según Amnistía Internacional, la dilación por parte de las autoridades como consecuencia de la existencia de estereotipos de género dañinos, tales como la creencia de que la víctima se encuentra con “el novio” sería generalizada⁷⁶. En consideración a la información recibida, la Comisión encuentra que la recomendación se encuentra con cumplimiento parcial.

Seguimiento al Asunto Ayotzinapa.

59. En cuanto a las recomendaciones relacionadas al Asunto Ayotzinapa, el Mecanismo de Seguimiento al Asunto Ayotzinapa (MESA) creado el 29 de julio de 2016 para dar seguimiento a las medidas cautelares otorgadas (MC/409-14) y a las recomendaciones del GIEI formuladas en sus dos informes, cumplió su segundo año de funcionamiento. El 28 de noviembre de 2018, la CIDH publicó su Informe Final señalado en el Plan de trabajo. Este informe da cuenta de las acciones realizadas por el Estado mexicano para esclarecer el paradero de los estudiantes desaparecidos a través de la búsqueda; la investigación para esclarecer hechos; la atención de las víctimas y familiares; y las medidas de no repetición, por los atroces eventos ocurridos la noche del 26 y 27 de septiembre de 2014 en Iguala, Guerrero. Anteriormente, el 6 de junio de 2018, el MESA presentó su Informe de Balance en Washington, D.C., en el que dio a conocer los resultados de la primera fase de esta labor del seguimiento a la medida cautelar y a las recomendaciones del GIEI. A principios del mes de septiembre de 2018, la CIDH visitó la Escuela Normal de Ayotzinapa y presentó el Informe de Balance a los familiares de los estudiantes y a los representantes de la sociedad civil que les acompañan.

60. En materia de búsqueda y a más de cuatro años de haber ocurrido la desaparición, la CIDH observó que el Estado mexicano contrató el sistema LIDAR⁷⁷, que sirve para verificar perturbaciones en el terreno. Este sistema se utilizó en una zona de 60 km² alrededor de Iguala, sin obtenerse resultados positivos. El análisis de estas acciones se realizó de manera conjunta entre las autoridades y los familiares. El MESA llamó al Estado mexicano a obtener la cooperación de personas detenidas a través del ofrecimiento de paquetes de incentivos contenidos en leyes nacionales y en tratados internacionales de derechos humanos⁷⁸. Además, para la CIDH sigue siendo fundamental que se cuente con una base de datos de personas desaparecidas y de fosas clandestinas para facilitar las búsquedas así como un análisis del contexto de la desaparición, ambas herramientas enfocadas en el estado de Guerrero.

61. En materia de investigación, la CIDH observó que se recopiló una amplia cantidad de información en la investigación que conduce la PGR. La Comisión observó que se incluyeron una serie de averiguaciones previas en el expediente principal provenientes de la Fiscalía de Guerrero y de otras subprocuradurías de la PGR; así como la información recibida por medio de las asistencias jurídicas internacionales entre México y Estados Unidos, información que podría aportar datos relevantes en la investigación los cuales deben ser profundizados. El Mecanismo Especial también observó que persiste una investigación fragmentada, incompleta y sin una directriz clara; y falta de detenciones y consignaciones por el delito de desaparición forzada de personas; falta de detenciones de actores estatales por acción u omisión. Persiste una narrativa oficial en relación con la línea de investigación del Basurero de Cocula, a pesar de lo señalado por esta Comisión, el GIEI, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF).

⁷⁵ *Ibidem*, págs. 9-10.

⁷⁶ *Ibidem*, pág. 10.

⁷⁷ Estado mexicano, Informe estatal en atención a la nota de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de fecha 10 de marzo de 2017, 11 de abril de 2017, pág. 15; Estado mexicano, Informe estatal en atención a la nota de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de fecha 17 de mayo de 2017, 08 de junio de 2017, pág. 6; y Procuraduría General de la República de los Estados Unidos Mexicanos, AP/PGR/SDHPDSC/OI/001/2015, Tomo 432, pág. 1245 (formato digital). Contrato firmado el día 20 de abril de 2017.

⁷⁸ CIDH, Informe de Balance de Seguimiento al Asunto Ayotzinapa, elaborado por el Mecanismo Especial de Seguimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 04 de mayo de 2018, párr. 110.

62. La CIDH observó que tres mecanismos de coordinación: el Centro de Operaciones Estratégicas (COE); el Centro de Control, Comando y Cómputo (C-4); y las Bases de Operaciones Mixtas Urbanas (BOMUS), que por sus características concentran acciones coordinadas de autoridades municipales, estatales y federales, podrían haber sido activados o tener conocimiento de los hechos ocurridos, días antes o durante la noche del 26 de septiembre de 2014 y que requieren de mayor profundización.

63. Sobre la investigación de miembros del 27 Batallón con sede en Iguala, Guerrero, el Informe Final da cuenta del seguimiento que se habría realizado por parte de funcionarios militares sobre las actividades de los estudiantes desde el día 25 de septiembre de 2014⁷⁹, lo que ameritaría una indagación exhaustiva. De igual forma la CIDH señaló que es importante contar con una investigación exhaustiva de militares señaladas por su vínculo con la organización criminal Guerreros Unidos⁸⁰.

64. En relación con la investigación sobre las policías municipales, la CIDH recomendó determinar el grado de participación de las policías de Tepecoacuilco, Pilcaya, Eduardo Neri, Buenavista de Cuéllar y Apaxtla; y lugares cercanos a Iguala⁸¹. La CIDH observó que existen importantes elementos probatorios, como la telefonía y la balística, que permitirían establecer la presencia de policías de Huitzuc en escenas de los hechos. En relación con la Policía Federal, se contrastó la información de las declaraciones con la obtenida en los análisis telefónicos de la PGR. Asimismo, la CIDH recomendó que se debería clarificar la cadena de mando⁸²; el traslado de personal de este cuerpo policial hacia Iguala; la remoción de la plantilla de la estación de Iguala el 13 de octubre de 2014⁸³; y la información que obra en el expediente sobre el seguimiento a las actividades de los estudiantes desde el día 25 de septiembre de 2014⁸⁴. Además, la Comisión señaló que el Estado debería continuar con las acciones de investigación que permitan presentar consignaciones más sólidas, en relación a la actuación de tres elementos de la Policía Federal y otros de la Policía Ministerial de la Procuraduría Local⁸⁵. De igual manera, en relación con la Policía Estatal, la CIDH recomendó que se deberían esclarecer las acciones emprendidas por este cuerpo de seguridad, a partir del presunto resguardo en el Centro Regional de Adiestramiento Policial (CRAPOL) y el Centro de Readaptación Social en Iguala (CERESO).

65. Sobre la telefonía⁸⁶, la PGR habría identificado nueve celulares de los estudiantes desaparecidos, que habrían tenido actividad posterior a los hechos del caso. Dos de ellos habrían estado en manos de autoridades municipales y estatales. Por ello, esta Comisión recomienda seguir analizando esta información, para la obtención de datos que permitan determinar de manera objetiva el paradero de los estudiantes en las horas posteriores a los hechos. En cuanto a la balística⁸⁷, la CIDH consideró necesario determinar la responsabilidad sobre la destrucción de dieciséis fusiles de la policía municipal de Iguala y se profundice la investigación de 9 fusiles adicionales relacionados con los hechos del caso, que se encontrarían resguardados por la PGR.

66. En relación con la investigación sobre trasiego de drogas y la hipótesis del quinto autobús, la CIDH toma nota que el Estado mexicano ha informado sobre las gestiones realizadas para entrevistar a algunos de los procesados que se encuentran privados de su libertad en la ciudad de Chicago Illinois, las que se estiman de crucial importancia para obtener mayor información para determinar el paradero de los estudiantes⁸⁸. La CIDH recomienda que se siga profundizando en la información de las asistencias jurídicas

⁷⁹ CIDH, Informe Final: Mecanismo Especial de Seguimiento al Asunto Ayotzinapa, elaborado por el Mecanismo Especial de Seguimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 28 de noviembre de 2018, párrs. 199 a 204.

⁸⁰ CIDH, Informe Final: Mecanismo Especial de Seguimiento al Asunto Ayotzinapa, elaborado por el Mecanismo Especial de Seguimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 28 de noviembre de 2018, párrs. 208 - 217.

⁸¹ *Ibidem*, párrs. 100 - 129.

⁸² *Ibidem*, párrs. 173 - 177.

⁸³ *Ibidem*, párrs. 160 - 161.

⁸⁴ *Ibidem*, párrs. 162 - 163.

⁸⁵ *Ibidem*, párrs. 151- 154.

⁸⁶ *Ibidem*, párrs. 220 - 243.

⁸⁷ *Ibidem*, párrs. 244 - 249.

⁸⁸ *Ibidem*, párrs. 255 - 261.

internacionales que se mantienen abiertas con el gobierno de EEUU relacionado con el trasiego de drogas; lo relacionado con otras líneas de autobuses, sus rutas y las diligencias para determinar el recorrido del quinto autobús⁸⁹. En relación con presuntas irregularidades cometidas por las autoridades en el caso, la CIDH observó que se encuentran pendientes avances en las investigaciones sobre el río San Juan, el supuesto ocultamiento de la libreta de Sidronio Casarrubias al GIEI, así como sobre la actuación de un funcionario de la PGR que conforme a lo expresado por uno de los supuestos líderes de Guerreros Unidos, estaría vinculado con grupos criminales. Otros temas pendientes son la investigación por el espionaje al GIEI y a los abogados de las familias⁹⁰, y lo relacionado a las denuncias de tortura a personas detenidas⁹¹.

67. La Comisión Interamericana tomó nota de la resolución del 31 de mayo de 2018, del Amparo en revisión 203/2017, emitida por el Primer Tribunal Colegiado Circuito, con sede en Reynosa, Tamaulipas el día 31 de mayo de 2018, relacionada con la alegada tortura contra algunos de los inculpados del Caso Iguala. Al respecto, la Comisión conoció información pública sobre la liberación de tres inculpados cuyas declaraciones obtenidas bajo tortura sostenían la teoría del basurero de Cocula⁹², situación que el Estado debe esclarecer.

68. El Informe del Mecanismo Especial dio cuenta de las medidas para la Atención a Víctimas sobre las cuales esta Comisión toma nota de la atención brindada a Edgar Vargas y a Aldo Gutierrez Solano, y exhortó al Estado mexicano para implementar las recomendaciones del Informe *Yo sólo quería que amaneciera*, así como seguir dando atención médica permanente y a las medidas de asistencia requeridas. El Mecanismo Especial tomó nota y valoró positivamente la noticia reportada por diferentes medios de comunicación sobre el traslado de Aldo Gutiérrez a su casa en Ayutla de los Libres el 9 de octubre de 2018⁹³. La Comisión valora la atención que ha brindado el Estado mexicano a Édgar Vargas y su seguimiento a la evolución a los tratamientos de rehabilitación oral. La CIDH reconoce tales acciones para asegurar la salud del joven y de su familia⁹⁴.

69. Como parte de las actividades del 170º período de sesiones de la CIDH, el Estado mexicano manifestó interés en la continuidad del seguimiento a la medida cautelar 409-14 por parte de la Comisión.

70. Adicionalmente, la Comisión toma nota de las recientes acciones en el asunto Ayotzinapa, precisadas por el Estado en sus observaciones al presente Informe. El Estado indicó que el 4 de diciembre de 2018 se publicó el “Decreto por el que se instruye establecer condiciones materiales, jurídicas y humanas efectivas, para fortalecer los derechos humanos de los familiares de las víctimas del caso Ayotzinapa a la verdad y al acceso a justicia”, el 15 de enero de 2019 se instaló la Comisión de la Verdad y el Acceso a la Justicia en el Caso Ayotzinapa, y el 11 de marzo de 2019 se presentó el Mecanismo Especial de cooperación y asistencia técnica para el caso Ayotzinapa de la CIDH y su Plan de Trabajo anual. Este Mecanismo prestará asistencia técnica y apoyará el desarrollo de capacidades en cuestiones relacionadas con derechos humanos, incluyendo desaparición, búsqueda, investigación, atención a víctimas y reparación integral⁹⁵.

C. Tortura

- 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

⁸⁹*Íbidem*, párr. 253.

⁹⁰ *Íbidem*, párrs. 269 - 270.

⁹¹ *Íbidem*, párrs. 271 - 277.

⁹² Milenio, Libres ya, cuatro implicados clave del caso Iguala, 19 de noviembre de 2018. Milenio, Desechó juez 83 declaraciones por tortura y detención ilegal, 20 de noviembre de 2018.

⁹³ CIDH, Informe Final: Mecanismo Especial de Seguimiento al Asunto Ayotzinapa, elaborado por el Mecanismo Especial de Seguimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 28 de noviembre de 2018, párr. 295.

⁹⁴ *Íbidem*, párr. 300.

⁹⁵ Gobierno mexicano, Informe del Estado mexicano al proyecto de Capítulo V sobre el Seguimiento a las Recomendaciones del Informe “Situación de los Derechos Humanos en México” de la Comisión Interamericana de Derechos, Nota OEA-00633, 14 de marzo de 2019, párr. 11, pág. 9.

- 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.
- 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.
 - 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.
 - 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.
 - 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.
 - 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.
 - Eliminar el arraigo y la flagrancia equiparada del ordenamiento jurídico mexicano.

71. Sobre la recomendación de **adoptar una Ley General sobre Tortura y de asegurar que las prácticas en la materia se ajusten a** estándares internacionales, la CIDH destaca que la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de 2017. Con ello, el Estado ha cumplido la primera parte de la recomendación.

72. En cuanto a las demás medidas que contempla la presente recomendación, el Estado precisó que se encuentran en curso las siguientes acciones: instrumentación de la Ley; revisión del Protocolo Homologado para la Investigación del Delito de Tortura con el propósito de alinear su contenido con los nuevos principios contenidos en la Ley General; creación de la Fiscalía Especializada en Delitos Contra la Tortura; elaboración del Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; y elaboración de nuevos perfiles de puesto de los servidores públicos que integran la nueva Fiscalía⁹⁶. En igual sentido, el Estado informó que a fin de ofrecer herramientas e instrumentos de actuación a las autoridades judiciales del país, la SCJN emitió el “Protocolo de Actuación para Quienes Imparten Justicia en Asuntos que Involucren Hechos Constitutivos de Tortura y Malos Tratos”⁹⁷.

73. Por su parte, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez señaló que a pesar de que la nueva ley supera las fragmentadas legislaciones e interpretaciones judiciales previas, no existe la voluntad y capacidad estatal para llevarla a la práctica⁹⁸. En particular, organizaciones de la sociedad civil señalaron la falta de avances y de transparencia en el diseño del Programa Nacional contra la Tortura previsto en la Ley General⁹⁹.

74. Por otra parte, organizaciones civiles denunciaron la emisión del Protocolo Homologado para la Investigación de la Tortura por parte de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, lo que implicaría un retroceso en términos de un adecuado y pronto tratamiento judicial de los casos de tortura. En especial, manifestaron su preocupación debido a que dicho Protocolo establece que el agente del Ministerio Público que reciba la noticia de tortura realizará una suerte de preinvestigación, lo cual no tendría fundamento en la Ley General que en su artículo 53 dispone que la investigación debe ser realizada

⁹⁶ Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, págs. 18 y 19.

⁹⁷ *Ídem*.

⁹⁸ Centro Prodh, 10 preguntas sobre la Ley General contra la tortura, noviembre de 2018.

⁹⁹ Fundar y otras organizaciones, A un año de la aprobación de la Ley General contra la Tortura, instituciones del más alto nivel incumplen y violan la norma, 25 de junio de 2018.

directamente por la Fiscalía Especializada¹⁰⁰. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado señaló que fue publicado un extracto del Protocolo en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 2018 y que éste tiene como objetivo definir políticas de actuación y procedimientos de las/los agentes del Ministerio Público o Fiscales, personal de servicios periciales y policías, que estos se encuentren apegados a estándares internacionales de derechos humanos¹⁰¹.

75. Considerando la sanción de la Ley General, la CIDH concluye que la recomendación se encuentra con cumplimiento parcial sustancial. Sin embargo, reitera la importancia de que el Estado adopte las medidas necesarias a fin de garantizar que las prácticas respectivas se ajusten a dicha Ley General y a los estándares internacionales en la materia¹⁰².

76. Acerca de la recomendación de asegurar que **la Ley General sobre Tortura excluya pruebas y confesiones obtenidas mediante tortura y que la parte acusadora debe probar la licitud de la prueba impugnada**, la CIDH observa que la Ley General prevé en su artículo 51 la exclusión o nulidad de la prueba cuando haya sido obtenida a través de actos de tortura o por cualquier otra violación a derechos humanos¹⁰³. Asimismo, dicho precepto estipula que “en todos los casos, el Ministerio Público tendrá la carga de acreditar que la prueba ha sido obtenida de manera lícita”¹⁰⁴. De esta forma, la CIDH considera que la recomendación se encuentra cumplida de manera total.

77. Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión expresa preocupación por la adopción por parte de la SCJN de una tesis de jurisprudencia que dispone que es únicamente en casos de autoincriminación que se debe reponer un proceso penal en el que la persona sentenciada afirma que su condena se basó en evidencias fabricadas bajo tortura¹⁰⁵. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado señaló que las mencionadas decisiones no son contrarias a estándares internacionales, “ya que cuando existen pruebas que acrediten la existencia de tortura, estas deben ser analizadas por la autoridad judicial para verificar si dicha violación a derechos humanos tuvo un impacto en la generación, introducción o desahogo de pruebas”¹⁰⁶.

78. En este sentido, la CIDH hace un llamado particular a las autoridades judiciales a fin de que emitan criterios jurisprudenciales que resulten acordes con los estándares internacionales en materia de tortura, tales como la exclusión de oficio de cualquier prueba o declaración respecto de la cual existan razones para creer que ha sido obtenida bajo tortura.

79. En relación con la recomendación de **crear un Registro Único Nacional de Personas asegurar que éstas sean puestas a disposición de un juez en forma inmediata Detenidas**, el Estado no envió información del año 2018¹⁰⁷.

80. La CIDH advierte que la información pública disponible no da amplia cuenta de que se hayan logrado unificar los diversos registros de personas detenidas¹⁰⁸. En sus observaciones al proyecto del presente Informe, el Estado indicó que la Comisión del Sistema de Consulta de Detenidos (SDC) fue creada

¹⁰⁰ *Ídem*.

¹⁰¹ Gobierno mexicano, Informe del Estado mexicano al proyecto de Capítulo V sobre el Seguimiento a las Recomendaciones del Informe “Situación de los Derechos Humanos en México” de la Comisión Interamericana de Derechos, Nota OEA-00633, 14 de marzo de 2019, párr. 14, pág. 9.

¹⁰² CIDH, *Informe Anual. México*, 2017, párr. 84.

¹⁰³ *Ibidem*, párr. 85.

¹⁰⁴ *Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, Diario Oficial de la Federación, 26 de junio de 2017, artículo 51.

¹⁰⁵ Fundar, *A un año de la aprobación de la Ley General contra la Tortura, instituciones del más alto nivel incumplen y violan la norma*, 25 de junio de 2018.

¹⁰⁶ Gobierno mexicano, Informe del Estado mexicano al proyecto de Capítulo V sobre el Seguimiento a las Recomendaciones del Informe “Situación de los Derechos Humanos en México” de la Comisión Interamericana de Derechos, Nota OEA-00633, 14 de marzo de 2019, párr. 15, pág. 10.

¹⁰⁷ Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 20.

¹⁰⁸ PGR, *Sistema de Consulta de Detenidos*.

“con la finalidad de contar con una solución tecnología que permita realizar búsquedas en las bases de datos de la FGR”¹⁰⁹. A ello, se agrega que la Comisión ha recibido información acerca de la continuidad y aumento de casos de tortura en personas detenidas que debido a la ausencia de un registro único, continúan sin ser debidamente sistematizados para su correcto tratamiento. En particular, organizaciones de la sociedad civil han reportado el incremento del número de mujeres privadas de su libertad sometidas a tortura de tipo sexual¹¹⁰. Lo anterior resulta de especial preocupación para la CIDH, debido a que la carencia de un Registro Único obstaculiza el contraste de denuncias realizadas por otras entidades con información oficial. En consideración de ello, la CIDH concluye que la recomendación está pendiente de cumplimiento.

81. En cuanto a la recomendación de **asegurar que personal capacitado aplique el Protocolo de Estambul e investigar casos en que los jueces no ordenen investigar denuncias o indicios de tortura**, el Estado remitió el “Protocolo de Actuación para Quienes Imparten Justicia en Asuntos que Involucren Hechos Constitutivos de Tortura y Malos Tratos” emitido por la SCJN, en el cual se establece la aplicación de protocolos como el de Estambul¹¹¹.

82. La CIDH valora la emisión del protocolo de mención, pero advierte que el Estado no aporta información particular sobre avances a este respecto. En particular, el Estado no remite información pertinente a las investigaciones respectivas. Por su parte, y considerando la ausencia de datos oficiales, Amnistía Internacional reportó que habría 4.390 denuncias de tortura a nivel federal y 777 investigaciones iniciadas, pero no es posible saber si se han tomado medidas en los casos en que los jueces no han ordenado una investigación¹¹². En sus observaciones al proyecto del presente Informe, el Estado manifestó que la SCJN ha señalado que los jueces de amparo deben investigar los alegatos de tortura, “allegándose de todos los elementos necesarios para determinar si se tiene por acreditada”¹¹³.

83. En consideración de la información disponible, la CIDH entiende que no ha habido suficientes avances para determinar el cumplimiento de esta recomendación. Por ello, la CIDH concluye que la misma cuenta con un cumplimiento parcial.

84. Sobre la recomendación de establecer el **uso obligatorio de cámaras durante interrogatorios y patrullas**, el Estado no aportó información correspondiente al año 2018¹¹⁴. Por su parte, la CIDH advierte que en igual sentido, la CNDH, mediante su Recomendación 35/2018, reforzó la necesidad de que se utilicen estos mecanismos al urgir a las Fuerzas Armadas y a la Policía Federal a emplear cámaras fotográficas, de videograbación y grabación de audio en todos los operativos¹¹⁵. Ante la ausencia de avances al respecto, la CIDH concluye que la recomendación continúa pendiente de cumplimiento.

85. Acerca de la recomendación de **asegurar estadísticas uniformes y mejorar el sistema de recopilación de información**, el Estado expresó que el Censo Nacional de Derechos Humanos del INEGI

¹⁰⁹ Gobierno mexicano, Informe del Estado mexicano al proyecto de Capítulo V sobre el Seguimiento a las Recomendaciones del Informe “Situación de los Derechos Humanos en México” de la Comisión Interamericana de Derechos, Nota OEA-00633, 14 de marzo de 2019, párr. 16, pág. 10.

¹¹⁰ Observatorio Ciudadano Nacional de Femicidio, Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos, Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, Información presentada a la CIDH en Solicitud de Audiencia Temática para 170 periodo de sesiones de la CIDH, 17 de julio de 2018; Amnistía Internacional, Centro Prodh, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Centro de Derechos Humanos de la Montaña “Tlachinollan”, Asociadas por lo Justo (JASS), EQUIS Justicia para las Mujeres, Información presentada a la CIDH en Solicitud de Audiencia Temática de Seguimiento para 170 periodo de sesiones de la CIDH, 25 de septiembre de 2018.

¹¹¹ Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, págs. 20-21.

¹¹² Amnistía Internacional, *Informe Anual México*. 2017/2018.

¹¹³ Gobierno mexicano, Informe del Estado mexicano al proyecto de Capítulo V sobre el Seguimiento a las Recomendaciones del Informe “Situación de los Derechos Humanos en México” de la Comisión Interamericana de Derechos, Nota OEA-00633, 14 de marzo de 2019, párr. 18, pág. 10.

¹¹⁴ Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 21.

¹¹⁵ CNDH, *Recomendación no. 35 / 2018 sobre el caso de la detención arbitraria y tortura en agravio de v. en Nuevo León*, 9 de octubre de 2018.

recopila información estadística de los organismos federales y estatales de protección de derechos humanos¹¹⁶. Para integrar su información, el Estado señala que este mecanismo contempla información relacionada con población afectada, y con los hechos presuntamente violatorios de derechos humanos¹¹⁷.

86. Por su parte, la CNDH insistió en la necesidad de establecer el Registro Nacional del Delito de Tortura, el cual sería la herramienta de investigación y estadística que incluiría los datos sobre los casos de tortura. Según la CNDH, este Registro debería impulsar que la Procuraduría General de la República y las fiscalías estatales alimenten y actualicen la base de datos de manera permanente. Ello, a fin de abatir la cifra de casos no registrados, construir indicadores y datos estadísticos para combatir su impunidad, y lograr la reparación integral a que las víctimas¹¹⁸. En igual sentido, la organización Código DH expresó que entre las medidas pendientes para la concreta implementación de la Ley General se encuentra el fortalecimiento de un registro de casos¹¹⁹. En consideración de la falta de avances en este sentido, la CIDH entiende que la recomendación continúa pendiente de cumplimiento.

87. En cuanto a la recomendación de **eliminar el arraigo y la flagrancia equiparada**, el Estado expresó que es facultad del órgano legislativo derogar los artículos de referencia¹²⁰. No obstante, agregó que el 2 de septiembre de 2015, la Primera Sala de la SCJN resolvió la declaratoria de inconstitucionalidad de la flagrancia equiparada, consistente en la posibilidad de aplicar la figura de flagrancia hasta dentro de las 72 horas de cometerse el delito¹²¹. En lo que hace al arraigo y conforme a información pública disponible, la Cámara de Diputados aprobó la eliminación de esta figura jurídica con fecha de 26 de abril de 2018 y el proyecto modificatorio de ley se encuentra pendiente de aprobación en el Senado¹²². En sus observaciones al proyecto del presente Informe, el Estado indicó que la modificación legislativa aún se encuentra en las Comisiones Unidas Constitucionales, Justicia y Estudios Legislativos Segunda de la Cámara de Senadores, para dictamen, y reiteró el compromiso del Gobierno mexicano de dar pleno cumplimiento a dicha recomendación¹²³.

88. La CIDH valora el precedente judicial en términos de flagrancia, así como los proyectos legislativos para la eliminación de la figura del arraigo. Sin embargo, concluye la presente recomendación con cumplimiento parcial sustancial.

D. Ejecuciones extrajudiciales

- 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.
- 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.

¹¹⁶ Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 21.

¹¹⁷ *Ídem*.

¹¹⁸ CNDH, Comunicado de prensa. Demanda MNPT adscrito a la CNDH más participación de la Defensoría Pública, elaborar un programa nacional de prevención y establecer el registro nacional del delito de tortura para combatir y erradicar ese flagelo, DGC/266/18, 16 de septiembre de 2018.

¹¹⁹ Código DH, Pendientes de la LGPIST: el registro de la tortura, 18 de agosto de 2018.

¹²⁰ Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 22.

¹²¹ *Ídem*.

¹²² Proceso, Diputados aprueban en comisiones eliminar la figura del “arraigo”, 25 de abril de 2018; Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Nación, Boletín N.º 5371. Diputados aprueban eliminar figura del arraigo: 26 de abril de 2018; Animal Político, “Adiós al arraigo”, 30 de abril de 2018; La Jornada, “Pide ONU en Senado derogar la figura de arraigo”, 15 de noviembre de 2018.

¹²³ Gobierno mexicano, Informe del Estado mexicano al proyecto de Capítulo V sobre el Seguimiento a las Recomendaciones del Informe “Situación de los Derechos Humanos en México” de la Comisión Interamericana de Derechos, Nota OEA-00633, 14 de marzo de 2019, párr. 20, pág. 10.

- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.

89. En cuanto a la recomendación de **realizar una investigación conforme estándares internacionales en los casos en que haya privación de la vida por integrantes de las fuerzas de seguridad con peritos que no pertenezcan a estas fuerzas**, el Estado no aportó información del año 2018¹²⁴. Por su parte, en el mes de septiembre de 2018, la CNDH denunció que se perpetúa la manipulación de la escena del crimen por parte de las fuerzas de seguridad en casos de ejecuciones extrajudiciales¹²⁵. En igual sentido, el colectivo “Fiscalía que sirva” señaló que un problema estructural para la resolución de los casos deriva de que la PGR sería obsoleta, ineficiente, y no contaría con independencia al depender del Presidente en turno¹²⁶. A todo ello, se agrega que no existe información oficial disponible que dé cuenta de avances en la adecuación de las investigaciones conforme los estándares internacionales en la materia. En consideración con lo anterior, la CIDH concluye que la recomendación continúa pendiente de cumplimiento.

90. Sobre la recomendación de asegurar que las fuerzas armadas **registren las cifras de personas muertas y heridas en sus operaciones y abran las investigaciones pertinentes**, en sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado informó que la Secretaría de la Defensa Nacional ha manifestado su compromiso de registrar la cifras de personas muertas y heridas durante sus operaciones; además, la Secretaría de Marina “se encuentra trabajando estrechamente con la CNDH y la Fiscalía General de la República para brindar apoyo e información necesaria para investigar posibles violaciones a derechos humanos, esto en el marco del Manual sobre Uso de la Fuerza, el Código de Justicia Militar, el Código Penal Federal y la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”¹²⁷.

91. En lo que hace a las organizaciones de la sociedad civil, Amnistía Internacional señaló que por cuarto año consecutivo, las autoridades no han publicado la cifra de personas que han perdido la vida o que han resultado heridas en enfrentamientos con la policía y las fuerzas militares¹²⁸. Asimismo, la organización en referencia refirió que el Estado no brindó información sobre los cargos penales formulados en los casos de Tlatlaya, Apatzingán y Tanhuato, todos ellos caracterizados por el hecho de que fuerzas de

¹²⁴ Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 23.

¹²⁵ Europa Press, [La CNDH acusa a las Fuerzas Armadas de México de realizar ejecuciones extrajudiciales](#), 20 de septiembre de 2018.

¹²⁶ Fiscalía que Sirva, [Por qué combatir la impunidad?](#)

¹²⁷ Gobierno mexicano, Informe del Estado mexicano al proyecto de Capítulo V sobre el Seguimiento a las Recomendaciones del Informe “Situación de los Derechos Humanos en México” de la Comisión Interamericana de Derechos, Nota OEA-00633, 14 de marzo de 2019, párr. 22, pág. 11.

¹²⁸ Amnistía Internacional, [Informe Mexico 2017/2018](#).

seguridad se encontrarían involucradas en la muerte de civiles. En igual sentido, organismos de la sociedad civil denunciaron que entre junio 2017 a mayo de 2018, 12 personas fueron víctimas de ejecución extrajudicial en el estado de Guerrero¹²⁹.

92. Considerando esta situación, la CIDH entiende que hasta el momento, la recomendación se encuentra incumplida. En este sentido, reitera su preocupación por el hecho de que las Fuerzas Armadas no registran cifras sobre personas fallecidas y heridas en sus operaciones¹³⁰ y hace énfasis en que la información oportuna y fidedigna al respecto, es indispensable para medir el uso de la fuerza y realizar diagnósticos que permitan la identificación e implementación de las acciones correctivas¹³¹.

93. En relación con la recomendación de establecer **un registro nacional sobre localizaciones de restos no identificados y fosas clandestinas**, en sus observaciones al proyecto del presente Informe, el Estado señaló que la “FGR ha realizado esfuerzos coordinados con las autoridades consulares competentes principalmente centroamericanas y organizaciones de la sociedad civil para identificar el mayor número de personas reportadas como desaparecidas”¹³². Al respecto, la CNDH reveló el hallazgo de 163 fosas clandestinas en el país entre 2017 y 2018, de las que se exhumaron al menos 530 cuerpos. Ello, adicionalmente a los 166 cuerpos exhumados en una fosa clandestina encontrada en Veracruz¹³³. Con base en una investigación más extendida en el tiempo, la plataforma “A dónde van los desaparecidos” concluyó que entre 2006 y 2016 se encontraron casi dos mil fosas clandestinas¹³⁴. Considerando lo anterior, la CIDH entiende que hasta el momento, la recomendación se encuentra incumplida. En este sentido, la Comisión reitera el deber estatal de adoptar las medidas necesarias para establecer un registro nacional sobre la localización de restos no identificados, ya sea en panteones de todo el país así o en fosas clandestinas¹³⁵.

94. Sobre la recomendación de crear una **institución nacional autónoma de servicios forenses**, el Estado no envió información actualizada del 2018¹³⁶. Por su parte, la información de público conocimiento da cuenta de la falta de avances al respecto. En atención a ello, la CIDH concluye que hasta el momento, la recomendación se encuentra incumplida.

95. Acerca de la recomendación de **realizar exhumación e identificación de restos con apego estricto al trato digno de los familiares de las víctimas**, el Estado señaló que el 1 de junio de 2018, la CNBP instaló el Grupo de Trabajo para la Identificación Humana a fin de coordinar el cruce de información que permita la identificación de cuerpos, la conformación de un dictamen integral multidisciplinario, así como la posterior notificación y entrega del cuerpo a familiares¹³⁷. Como parte de las actividades, el Grupo realizó un cruce masivo de huellas dactilares de cuerpos no identificados contenidos en Plataforma México con las huellas contenidas en el Registro del Instituto Nacional Electoral¹³⁸. Asimismo, el Estado mexicano informó que la CNBP desarrolló un sistema automatizado que permite la conversión de huellas dactilares rodadas a planas. Ello, según el Estado, agilizaría el proceso y permitiría confrontar un gran número de huellas en un

¹²⁹ Organización de Derechos Humanos – Comité Cerezo México, Reportan tres ONG 12 ejecuciones extrajudiciales de activistas de junio de 2017 a mayo de 2018, 8 de octubre de 2018.

¹³⁰ CIDH, Informe anual. Capítulo V. México, 2017, parr. 102.

¹³¹ *Ibidem*, parr. 103.

¹³² Gobierno mexicano, Informe del Estado mexicano al proyecto de Capítulo V sobre el Seguimiento a las Recomendaciones del Informe “Situación de los Derechos Humanos en México” de la Comisión Interamericana de Derechos, Nota OEA-00633, 14 de marzo de 2019, párr. 23, pág. 11.

¹³³ CNDH, Comunicado de prensa DGC/257/18. Mediante muestreo hemerográfico, la CNDH revela el hallazgo de cuando menos 163 fosas clandestinas en el país entre 2017 y 2018, de las que se exhumaron cuando menos 530 cuerpos, 7 de septiembre de 2018.

¹³⁴ A dónde van los desaparecidos, El país de las 2000 fosas, 12 de noviembre de 2018.

¹³⁵ CIDH, Informe anual. Capítulo V. México, 2017, parr. 112.

¹³⁶ Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 23.

¹³⁷ *Ibidem*, págs. 24-25.

¹³⁸ Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, págs. 24-25.

solo ejercicio¹³⁹. Por su parte, el Movimiento por nuestros desaparecidos de México señaló que incluso cuando el Estado interviene en la búsqueda de las personas desaparecidas, los problemas persisten en tanto se actúa sin seguir buenas prácticas. La notificación y entrega de los cuerpos ocurre sin previa confirmación adecuada de las identidades y existe una amplia fragmentación de los servicios forenses¹⁴⁰.

96. La CIDH valora lo informado por el Estado, sin embargo, advierte que persisten serios desafíos para el cumplimiento de esta recomendación. Por ello, considera que la misma se encuentra con cumplimiento parcial. En este sentido, reitera al Estado la necesidad de que adopte medidas urgentes para que la identificación de los restos y los procesos de exhumación e identificación sean realizados con estricto apego al trato digno de los familiares de las víctimas¹⁴¹.

97. En relación con la **continuación y profundización del trabajo de la Comisión Forense para la Identificación de Restos encontrados en las rutas migratorias**, el Estado no suministró información adicional y se remitió a lo informado en informes previos¹⁴². Por su parte, la OACNUDH reportó irregularidades respecto de la correcta identificación y entrega de los cuerpos hallados, falta de coordinación entre los países centroamericanos y México y dificultades para acceder a las copias de expedientes y conocer el avance de las investigaciones¹⁴³. La Comisión recibió información que indica que de los 316 restos que integran las 3 grandes masacres de migrantes ocurridas entre agosto de 2010 y mayo de 2012 en México, al 31 de diciembre de 2018, se han realizado un total de 80 identificaciones de restos de migrantes; 14 de Caradeyta, 63 de las fosas de San Fernando, Tamaulipas, encontradas a partir del 6 de abril de 2011; y 3 de la Masacre de San Fernando, Tamaulipas, de agosto de 2010¹⁴⁴.

98. Por otra parte, Amnistía Internacional denunció que la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes de la PGR cuenta con dificultades institucionales y con problemas de coordinación con otras autoridades, lo que limita los avances en las investigaciones penales, incluyendo masacres de personas migrantes que permanecen impunes¹⁴⁵.

99. En este sentido, la Comisión reitera la recomendación realizada al Estado mexicano para que continúe y amplíe el trabajo de la Comisión Forense en los demás casos que se encuentren en las rutas de migrantes en México, especialmente, teniendo en cuenta el alcance transnacional que tienen los delitos y violaciones de derechos humanos de las personas migrantes¹⁴⁶. En este sentido, la Comisión urge al Estado a brindar información y acceso a expedientes para que se pueda dar respuesta de manera más rápida y efectiva a las familias que continúan esperando los resultados sobre la suerte de sus seres queridos desaparecidos. Asimismo, la Comisión insta al Estado a dotar a la Comisión Forense con los recursos técnicos y financieros necesarios para su adecuado funcionamiento, así como la cooperación con las víctimas, organizaciones de la sociedad civil y expertos independientes¹⁴⁷. En este sentido, la Comisión considera que su recomendación se encuentra parcialmente cumplida.

100. Respecto de la recomendación relativa a **implementar un mecanismo nacional que facilite el intercambio de información forense sobre restos no identificados de personas migrantes y centroamericanas desaparecidas en México con los bancos forenses de migrantes desaparecidos que se han generado en la región**, el Estado informó que la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas es

¹³⁹ *Ídem*.

¹⁴⁰ Movimiento por nuestros desaparecidos en México, Informe presentado al Comité de las Naciones Unidas contra las Desapariciones Forzadas, noviembre de 2018, pág. 15.

¹⁴¹ CIDH, Informe anual. Capítulo V. México, 2017, párr. 112.

¹⁴² Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe "Situación de los Derechos Humanos en México", pág. 25.

¹⁴³ OACNUDH, Se deben intensificar esfuerzos para lograr plena identificación de las víctimas, acceso a justicia y reparación: ONU-DH, 23 de agosto de 2018.

¹⁴⁴ Comisión Forense, Estadísticas 2013-2018.

¹⁴⁵ Amnistía Internacional, Informe 2017/18, México.

¹⁴⁶ CIDH, Situación de los derechos humanos en México, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 44/15, 13 de diciembre de 2015, párr. 26.

¹⁴⁷ Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe "Situación de los Derechos Humanos en México", pág. 25.

parte del Mecanismo de Apoyo Exterior, mismo que ha tenido acercamientos con los países de Ecuador y Honduras con la intención de obtener información de calidad biométrica de sus ciudadanos, al igual que con organizaciones de la sociedad civil¹⁴⁸. La Comisión toma nota sobre estos avances y exhorta a los Estados a expandir y fortalecer su trabajo en la materia. En atención a lo anterior, la CIDH considera que esta recomendación se encuentra con cumplimiento parcial sustancial.

E. Acceso a la justicia

- Fortalecer a las procuradurías del país en materia de capacitación técnica e independencia, con el fin de garantizar una debida investigación.
- 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.
- Adoptar medidas de protección específicas para las víctimas, sus familiares, 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.
- Adoptar medidas de protección específicas para operadores de justicia de acuerdo a sus necesidades particulares y en consulta con ellos.
- 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.
- 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.
- 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.
- Reformar el Código de Justicia Militar para disponer que cuando un elemento de las fuerzas armadas cometa 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.
- 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.
- 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.

101. Respecto a las recomendaciones relativas a **fortalecer las procuradurías y establecer un plan de cooperación entre autoridades de procuración de justicia a nivel federal y estatal**, la Comisión

¹⁴⁸ *idem*.

observa que el Estado se remitió a informes previos¹⁴⁹ y no presentó información relacionada con el cumplimiento específico de estas recomendaciones durante el año 2018. Solo en relación con la población LGBTI, el Estado indicó que adoptó el Protocolo de Actuación para el Personal de las Instancias de Procuración de Justicia del País en casos que involucren la Orientación Sexual o la Identidad de Género, publicado por la conferencia Nacional de Procuración de Justicia¹⁵⁰. La CIDH no cuenta con información al respecto por parte de organizaciones de la sociedad civil, ni tampoco con datos públicos sobre la capacitación de las procuradurías ni la creación de un plan entre autoridades o una política pública en materia judicial para adoptar criterios sobre la integración de asuntos a la Federación. Por ello, continuará dando seguimiento a esta recomendación.

102. En la línea de las anteriores recomendaciones y del fortalecimiento de la independencia de las autoridades del sector justicia, la CIDH ha observado que en el marco de las reformas de 2014 se creó la Fiscalía General de la República para sustituir a la actual Procuraduría General de la República en delitos de competencia federal. La Comisión ha tomado nota de la coalición de diferentes organizaciones que habían solicitado al Poder Ejecutivo y al Poder legislativo que convocaran un diálogo nacional y mesas de trabajo para diseñar conjuntamente la nueva Fiscalía General de la República. Igualmente, las organizaciones han llamado la atención sobre el proceso de designación del nuevo Fiscal General y del modelo que debe adoptar la institución para tener autonomía, capacidad e independencia en la lucha contra la impunidad¹⁵¹.

103. De acuerdo con la información de público conocimiento, durante 2018 las iniciativas “#FiscalíaQueSirva” y “#VamosPorMás” continuaron con su rechazo al denominado “pase automático” que llevaría a nombrar como Fiscal General de la República a quien presidía la Procuraduría General, y quienes solicitaron al Senado mexicano abstenerse de nombrar Fiscal General antes de contar con una Fiscalía independiente. La Comisión toma nota que las mencionadas iniciativas manifestaron que han trabajado en 15 mesas técnicas con el equipo nombrado por el Presidente, legisladores y legisladoras, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el CIDE, han construido propuestas de Ley Orgánica para la nueva Fiscalía y un Informe de mesa técnica sobre cambios constitucionales pertinentes¹⁵². Al respecto, la CIDH toma nota de las iniciativas ciudadanas y de los avances de las mesas técnicas en la creación de un Fiscalía independiente, autónoma y profesional que cuente con las características adecuadas para garantizar el acceso a la justicia de la ciudadanía y cumpla efectivamente los deberes de investigación.

104. En sus observaciones al proyecto del presente Informe, el Estado señaló que ha concentrado sus esfuerzos en consolidar una Fiscalía regida por los principios de autonomía, legalidad, objetividad, respeto a los derechos humanos, perspectiva de género e interculturalidad, entre otros. Agregó que el 14 de diciembre de 2018 publicó la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República¹⁵³.

105. Por otra parte, la Comisión observa que en enero de 2019 el Senado eligió al primer Fiscal General de la República, quien estará nueve años en su cargo. La CIDH observa que las organizaciones reunidas en las iniciativas “#FiscalíaQueSirva”, “VamosPorMás” y el Observatorio Designaciones Públicas calificaron el proceso de designación del Fiscal como una “simulación”, pues consideraron que fue apresurado y poco transparente, mediante el cual se habría simplemente confirmado una decisión tomada con

¹⁴⁹ Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 26.

¹⁵⁰ CNDH, Aportación en el marco de la revisión del cumplimiento de recomendaciones contenidas en el informe de la CIDH de 2015, 30 de noviembre de 2018, pág. 11.

¹⁵¹ CIDH, Informe Anual 2017, diciembre de 2017, Capítulo V, págs. 127 y 128.

¹⁵² Pronunciamiento público [“Presentación de los resultados de las mesas de trabajo: Ley Orgánica de la Fiscalía General y reformas constitucionales necesarias”](#), 10 de septiembre de 2018.

¹⁵³ Gobierno mexicano, Informe del Estado mexicano al proyecto de Capítulo V sobre el Seguimiento a las Recomendaciones del Informe “Situación de los Derechos Humanos en México” de la Comisión Interamericana de Derechos, Nota OEA-00633, 14 de marzo de 2019, párrs. 24 y 25, pág. 11.

antelación¹⁵⁴. En atención a lo anterior, la CIDH considera que la presente recomendación se encuentra con cumplimiento parcial sustancial.

106. Sobre la recomendación de **adoptar medidas de protección para quienes participen en la búsqueda de justicia cuando estén en riesgo, garantizar el acceso a los expedientes e imponer sanciones en caso de represalias**, el Estado informó que la SCJN ha adoptado decisiones que reconocen a los familiares de las víctimas como afectados y víctimas y su derecho a acceder a las investigaciones¹⁵⁵. De igual forma, señaló que en casos de desaparición de personas, la SCJN ha reconocido la dificultad de demostrar el daño sufrido para constituirse como víctimas, y que en otros casos en virtud del principio de buena fe, se otorga credibilidad a los dichos de las personas que aducen ser víctimas en una averiguación previa¹⁵⁶. El Estado manifestó también que la SCJN ha emitido “Protocolos de actuación para quienes imparten justicia,” con enfoques diferenciales que tienen como propósito servir de guías de actuación para juzgadores al momento de resolver asuntos que involucren a población en situación de vulnerabilidad¹⁵⁷.

107. Al respecto, la Comisión toma nota y valora los criterios que ha venido adoptando la CSJN a través de sus decisiones judiciales para reconocer a las víctimas y seguirá atenta a la consolidación de su jurisprudencia. Igualmente, la CIDH continuará monitoreando lo relativo a la adopción de medidas de protección para las personas que participan en la búsqueda de justicia, por lo que el cumplimiento de esta recomendación continúa pendiente.

108. En relación con la **recomendación para adoptar medidas de protección específicas para operadores de justicia de acuerdo a sus necesidades particulares y en consulta con ellos**, el Estado señaló que el Poder Judicial de la Federación tiene “importante interés” en procurar la seguridad y garantía de todo su personal, incluidos sus juzgadores, a quienes procura dar protección para el ejercicio de sus funciones y solicita el apoyo de la Administración Pública para dichas cuestiones. La Comisión advierte, no obstante, que el Estado no informó sobre acciones concretas adoptadas durante 2018 para proteger a operadores de justicia.

109. La CIDH recuerda que el Estado debe proteger a las y los operadores de justicia frente a ataques, actos de intimidación, amenazas y hostigamientos, investigando a quienes cometen violaciones contra sus derechos y sancionándolos efectivamente. Si el Estado no garantiza la seguridad de sus operadores de justicia 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 afectada, frustrando el acceso a la justicia. Advirtiendo la falta de información aportada por el Estado, la CIDH considera que esta recomendación está pendiente de cumplimiento.

110. En relación con la recomendación sobre la **implementación de la Ley General de Víctimas y el funcionamiento de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas**, el Estado se refirió a lo presentado en informes previos y no presentó información actualizada sobre medidas adoptadas durante el año 2018¹⁵⁸. Al respecto, la CNDH manifestó que en julio de 2018 exhortó a los titulares del Poder Ejecutivo y a los congresos locales de las entidades federativas a crear su comisión de. Igualmente, la CIDH toma nota que durante el 2018, un amplio número de organizaciones sociales mexicanas manifestaron su preocupación por la “falta de una metodología clara y transparente en el proceso de consulta” en el proceso de aprobación del Reglamento de la Ley General de Víctimas¹⁵⁹. En sus observaciones al proyecto del presente Informe, el Estado manifestó que al mes de febrero de 2019 ha instalado 19 Comisiones ejecutivas Estatales de Atención

¹⁵⁴ #FiscalíaQueSirva, #VamosPorMás y Observatorio Designaciones Públicas. [Comunicado “Proceso de designación del Primer Fiscal General de México ha sido una simulación”](#), 18 de enero de 2019.

¹⁵⁵ Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 27.

¹⁵⁶ *Idem*.

¹⁵⁷ *Ibidem*, pág. 28.

¹⁵⁸ *Idem*.

¹⁵⁹ [Carta dirigida al Mtro. Comisionado Ejecutivo de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas](#), 3 de julio de 2018, Ciudad de México.

a Víctimas en los estados de Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas¹⁶⁰. La Comisión considera pendiente el cumplimiento de dicha recomendación y reitera la importancia de la efectiva implementación de la Ley y los mecanismos para participación y atención de las víctimas y sus representantes.

111. Con respecto a la recomendación de la **rendición de cuentas sobre las graves violaciones a los derechos humanos e investigar y sancionar los hechos de la época de la llamada Guerra Sucia**, el Estado manifestó “reiterar” lo señalado en informes previos y se refirió a una decisión de la SCJN en el marco del amparo de revisión 911/2016, que otorgó protección para acceder a los nombres de víctimas de desaparición de los movimientos políticos de las décadas del 70 y 80, contenida en averiguaciones previas. Afirmó que la Corte consideró que la reserva de información no podía invocarse en casos de graves violaciones de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, aplicando una excepción legal al artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental¹⁶¹. Por lo que el Tribunal habría concedido el amparo para que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales –INAI- ordenara a la Procuraduría General de la República entregar información solicitada.

112. Igualmente, la Comisión destaca que el INAI ordenó a SEDENA dar a conocer la versión pública de los expedientes de dos militares involucrados en la llamada “Guerra Sucia” en Guerrero. De acuerdo con el comunicado de prensa del Instituto, la publicidad de la información “permite construir y preservar colectivamente la memoria histórica del país”¹⁶².

113. La Comisión también toma nota de la conmemoración del 50 aniversario del Movimiento Estudiantil de 1968 en el Pleno de la Cámara de Diputados en octubre de 2018, así como de la inscripción en el muro de honor de la Cámara de Diputados de la frase “Al Movimiento Estudiantil de 1968”¹⁶³. La CIDH observa que, según información pública, el rector de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), a 50 años del movimiento estudiantil de 1968, manifestó que los jóvenes continúan siendo víctimas de “crímenes abominables” y señaló que requieren seguridad, esperanza y ser escuchados¹⁶⁴. Igualmente, toma nota de las múltiples conmemoraciones de la masacre por parte de la sociedad, en las que se denunciaba la continuidad de la impunidad y la ausencia de acceso a la justicia y la falta de conocimiento de la verdad. La Comisión también tiene en cuenta que un amparo indirecto promovido contra la Secretaría de Educación Pública impulsado por Artículo 19, Indignación, el Centro ProDH, y Carlos Escoffié, solicitaba la inclusión de los contenidos de la denominada “Guerra Sucia” en la educación pública¹⁶⁵. La decisión del mencionado amparo está pendiente de resolución.

¹⁶⁰ Gobierno mexicano, Informe del Estado mexicano al proyecto de Capítulo V sobre el Seguimiento a las Recomendaciones del Informe “Situación de los Derechos Humanos en México” de la Comisión Interamericana de Derechos, Nota OEA-00633, 14 de marzo de 2019, párr. 28, pág. 12.

¹⁶¹ Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 29.

¹⁶² Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales –INAI-. Comunicado 068 de 2018. “SEDENA debe dar a conocer expedientes de generales involucrados en la “Guerra Sucia” en Guerrero. Disponible en: <http://inicio.inai.org.mx/Comunicados/Nota%20INAI-068-18.pdf>.

¹⁶³ Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. México. Boletín No. 0166. “Diputados expresan posicionamientos con motivo de los 50 años del Movimiento Estudiantil de 1968”. Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2018/Octubre/02/0166-Diputados-expresan-posicionamientos-con-motivo-de-los-50-anos-del-Movimiento-Estudiantil-de-1968>

¹⁶⁴ Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. México. Nota No. 334. “A 50 años del movimiento estudiantil de 1968, los jóvenes continúan siendo víctimas de “crímenes abominables”; requieren seguridad, esperanza y ser escuchados: Graue Wiechers”. 2 de octubre de 2018. Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2018/Octubre/02/334-A-50-anos-del-movimiento-estudiantil-de-1968-los-jovenes-continuan-siendo-victimas-de-crimenes-abominables-requieren-seguridad-esperanza-y-ser-escuchados-Graue-Wiechers>.

¹⁶⁵ Artículo 19. “Poder judicial resolverá si la SEP está obligada a incluir la Guerra Sucia en los programas educativos”. 1 de octubre de 2018. <https://articulo19.org/poder-judicial-resolvera-si-la-sep-esta-obligada-a-incluir-la-guerra-sucia-en-los-programas-educativos/>

114. La Comisión encuentra que las autoridades del Estado han adoptado decisiones relevantes en materia de acceso a la información pública, sin embargo, no se observa un avance significativo en las investigaciones y en el esclarecimiento de la verdad de graves violaciones de derechos humanos. Por lo tanto, la CIDH concluye que esta recomendación se encuentran con cumplimiento parcial.

115. En relación con la recomendación sobre la **reforma al Código de Justicia Militar**, el Estado manifestó que reiteraba lo señalado en informes previamente rendidos. Al respecto, la Comisión recuerda que en el Informe Anual 2017 señaló que estaba pendiente dicha modificación al Código, pues la actual legislación continúa sin adaptarse parcialmente a los estándares interamericanos, como lo señaló la Corte IDH en la supervisión de cumplimiento de algunas sentencias contra México¹⁶⁶. De esta forma, la Comisión reitera la necesidad de que el Estado cumpla con dicha recomendación que aún sigue pendiente para que se reconozca que la jurisdicción penal militar no aplica para violaciones de derechos humanos, sea el sujeto pasivo civil o militar.

116. Con respecto a las recomendaciones sobre **monitorear la vigencia del nuevo sistema de justicia penal y evaluar su efectiva implementación**, el Estado señaló que durante 2017 y 2018 el Consejo de la Judicatura Federal realizó 177 jornadas de difusión en 44 ciudades del país sobre el nuevo sistema de justicia penal, las cuales contaron con la asistencia de 22.690 personas. Manifestó también que los defensores públicos federales han recibido capacitaciones en el sistema de justicia penal federal, y que actualmente están en operación 40 Centros de Justicia Penal Federal, 150 jueces de distrito especializados y el sistema cuenta con un Centro Nacional de Justicia Especializado en Control de Técnicas de Investigación, Arraigo e Intervención de Comunicaciones. El Estado señaló que los datos de operación del sistema se publican en el portal del Consejo de la Judicatura Federal y actualmente existe un informe anual del año 2017 y está pendiente la publicación del correspondiente al año 2018¹⁶⁷.

117. La Comisión toma nota de información pública que refiere una declaración de la Secretaría de Gobernación del nuevo Gobierno según la cual se reinstalará la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC) debido a que persisten problemas en el sistema de justicia e hicieron falta capacitaciones. Además, según la misma información pública, la Ministra en retiro manifestó que no fue suficiente el tiempo que se dio a las entidades para completar el nuevo sistema¹⁶⁸.

118. La Comisión toma nota de los trabajos de la organización México Evalúa y las conclusiones de su documento “Derechos de los usuarios en el sistema de justicia”, que señalan que si bien el cambio normativo al sistema acusatorio “buscó proteger los derechos de las víctimas durante el proceso, se ha documentado la falta de materialización de estos objetivos, tanto en el ámbito federal como en el local”¹⁶⁹. La CIDH observa que algunas de las conclusiones identifican problemáticas en los servicios que requieren las víctimas al momento de presentar denuncias y en etapas posteriores, así como en la protección que requieren para que no corran riesgo durante su proceso ni en momentos posteriores. Además, el documento también señala deficiencias que “propician violaciones de derechos humanos de las personas imputadas y sentenciadas”¹⁷⁰. En atención a lo anterior, la CIDH considera que la presente recomendación se encuentran con cumplimiento parcial.

¹⁶⁶ Corte IDH, Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, Casos Radilla Pacheco, Fernández Ortega y otros, Rosendo Cantú y otros vs. México, 17 de abril de 2015, párr. 20.

¹⁶⁷ Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 31.

¹⁶⁸ EL Universal. “Persisten problemas con juicios orales, dice Sánchez Cordero”. 6 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/persisten-problemas-con-juicios-orales-dice-sanchez-cordero>

¹⁶⁹ México Evalúa. “Derechos de los usuarios en el sistema de justicia. Ejercicio exploratorio”. 2018. Disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/2018/11/06/derechos-los-usuarios-en-sistema-justicia/> pág. 50.

¹⁷⁰ México Evalúa. “Derechos de los usuarios en el sistema de justicia. Ejercicio exploratorio”. 2018. Disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/2018/11/06/derechos-los-usuarios-en-sistema-justicia/> pág. 51.

119. La Comisión reitera su preocupación por el alto índice de impunidad en México. De acuerdo con el documento del Índice Global de Impunidad México –IGI-MEX- 2018¹⁷¹, el índice de impunidad en México aumentó tanto en el ámbito global y en el de los estados, “el promedio nacional del Índice de Impunidad (IGI-MEX 2018) aumentó a 69.84 puntos, en comparación con la última medición de 2016 que fue de 67.42”¹⁷². El mismo estudio señaló que “los delitos no denunciados, se mantiene en un nivel muy alto e incluso aumentó casi un punto porcentual en dos años al pasar de 92.8% a 93.7% (ENVIPE, INEGI). Esto confirma que los mexicanos siguen sin tener confianza en sus instituciones de seguridad y justicia para denunciar los delitos de los cuales fueron víctimas”¹⁷³. Igualmente, la CIDH toma nota de los resultados del índice estatal de desempeño de las Procuradurías y Fiscalías de 2018, realizado por la organización Impunidad Cero, de acuerdo con el cual “la probabilidad de que un delito se denuncie y esclarezca es de 1.14%”¹⁷⁴.

F. Afectación de grupos particulares

1. Personas LGBT

- 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.
- 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.

120. Sobre la recomendación de **investigar, sancionar y reparar actos de violencia contra personas LGBT**, el Estado aportó información al presente informe, sobre el nuevo “Protocolo de actuación para el personal de las instancias de procuración de justicia del país, en casos que involucren la orientación sexual o la identidad de género”¹⁷⁵. Dicho protocolo fue adoptado en diciembre de 2017 y empezó a implementarse en el 2018 con el objetivo de establecer reglas de actuación para el personal de las instancias de procuración de justicia del país enfocadas en delitos que involucren a personas LGBTI. La Comisión toma nota que el protocolo incorpora varias de las recomendaciones hechas por la CIDH en cuanto al combate de estereotipos contra las personas LGBTI. En este sentido, dicho protocolo incorpora estándares de la debida diligencia en la investigación de delitos cometidos contra estas personas, y requiere a operadores de justicia considerar la condición de vulnerabilidad de la víctima dentro de las líneas de investigación.

121. Por otra parte, el Estado informó sobre la creación de la Unidad Especializada para la Atención de Usuarios de la Comunidad LGBTTTI¹⁷⁶, al interior de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, que tiene como labor principal la de investigar casos de discriminación por razones de orientación sexual, identidad y/o expresión de género y diversidad corporal en la capital del país. En sus observaciones al proyecto del presente Informe, el Estado señaló que esta Agencia brinda atención

¹⁷¹ Universidad de las Américas Puebla, UDLAP Jenkins Graduate School, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia - CESIJ-. “La impunidad subnacional en México y sus dimensiones IGI-MEX 2018”. Marzo de 2018. Disponible en: https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf.

¹⁷² Universidad de las Américas Puebla, UDLAP Jenkins Graduate School, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia - CESIJ-. “La impunidad subnacional en México y sus dimensiones IGI-MEX 2018”. Marzo de 2018, pág. 7. Disponible en: https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf.

¹⁷³ *Ibidem*, pág. 8. Disponible en: https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf.

¹⁷⁴ Impunidad Cero. Comunicado de Prensa “Ranking de procuradurías y fiscalías estatales 2018”. 16 de julio de 2018. Disponible en: <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/70/contenido/1531769545S34.pdf>.

¹⁷⁵ Gobierno de México, Respuesta a la solicitud de información sobre el estado de atención de las recomendaciones contenidas en el Informe de País de 2015 presentado el 18 de noviembre de 2018.

¹⁷⁶ Comunidad lésbico, gay, bisexual, transexual, travesti, transgénero e intersexual.

multidisciplinaria especializada con perspectiva de género, diversidad sexual y enfoque de derechos humanos, y cuenta con personal capacitado en tales materias. Agregó que se han iniciado 210 carpetas de investigación por delitos contra personas LGBTI¹⁷⁷.

122. La CIDH toma nota de la creación de instituciones destinadas a la investigación, sanción y reparación de los casos de violencia en contra de las personas LGBTI; no obstante, recuerda al Estado la relevancia de recibir información sustantiva y datos sobre la actuación efectiva de estas instituciones. En este sentido, la CIDH considera que la recomendación fue parcialmente cumplida por el Estado.

123. En cuanto a la recomendación que urge al Estado **a adoptar medidas en materia de prevención de la violencia dirigidas hacia a la erradicación de la discriminación social en contra de las personas LGBT**, el Estado mexicano ha señalado la actualización de los motivos prohibidos de discriminación en diferentes entidades federativas. Por otra parte, la Comisión recibió información de que el 6 de noviembre de 2018, el Senado de la República aprobó una reforma en las leyes del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que consagra expresamente y sin lenguaje discriminatorio, derechos en materia de seguridad social de las parejas del mismo sexo, principalmente en materia de atención médica y pensión por viudez¹⁷⁸.

124. En sus observaciones al proyecto del presente Informe, el Estado informó que en octubre de 2018, CONAPRED presentó al Senado una “agenda legislativa prioritaria en materia de igualdad y no discriminación” que incluye temas de diversidad sexual y género¹⁷⁹.

125. Sobre la erradicación de la discriminación con respecto de parejas del mismo sexo, pese a que en junio de 2015 la SCJN determinó que las leyes que prohíben el matrimonio entre personas del mismo sexo son discriminatorias e inconstitucionales¹⁸⁰, según información oficial, dichas parejas continúan enfrentando obstáculos para el ejercicio de su derecho al matrimonio. En este sentido, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal advirtió que “esto indica la necesidad de regular explícitamente el matrimonio entre personas del mismo sexo; para eliminar cualquier contenido discriminatorio en las normas y propiciar un cambio de paradigma en el comportamiento de la sociedad con respecto a lo que hoy se concibe como matrimonio tradicional”¹⁸¹. Hasta noviembre 2018, la CIDH ha registrado que el acceso al derecho al matrimonio para parejas del mismo sexo solo ha sido posible en 13 entidades federativas.

126. Por otra parte, el tema de identidad de género es reconocido por el Estado como una deuda hacia las personas trans. Según información oficial, el reconocimiento de la identidad de género en certificados de nacimiento mediante trámite administrativo y sin obstáculos patologizantes ha sido posible solamente en los estados de Michoacán, Nayarit y en la Ciudad de México¹⁸². En cuanto a las personas intersex, existe muy poca información disponible, además existen pocas restricciones en cuanto a las prácticas dañinas de realizar procedimientos médicos innecesarios en niñez intersex¹⁸³.

127. La CIDH reconoce las importantes acciones del Estado que se encaminan hacia el respeto y la garantía de los derechos de las personas LGBTI. En particular, la CIDH saluda la creación de mecanismos para

¹⁷⁷ Gobierno mexicano, Informe del Estado mexicano al proyecto de Capítulo V sobre el Seguimiento a las Recomendaciones del Informe “Situación de los Derechos Humanos en México” de la Comisión Interamericana de Derechos, Nota OEA-00633, 14 de marzo de 2019, párr. 30 y 32, pág. 12.

¹⁷⁸ Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (CNDH), Respuesta a la solicitud de información sobre el estado de atención de las recomendaciones contenidas en el Informe de País de 2015 presentado el 30 de noviembre de 2018.

¹⁷⁹ Gobierno mexicano, Informe del Estado mexicano al proyecto de Capítulo V sobre el Seguimiento a las Recomendaciones del Informe “Situación de los Derechos Humanos en México” de la Comisión Interamericana de Derechos, Nota OEA-00633, 14 de marzo de 2019, párr. 34, pág. 13.

¹⁸⁰ SCJN, Jurisprudencia 43/2015, 19 de junio de 2015.

¹⁸¹ Comisión de derechos humanos del Distrito Federal, [Report regarding the situation of the Economic, Social and Cultural Rights in Mexico City](#), 25 de Agosto de 2017, págs. 23-24.

¹⁸² CONAPRED, [Ficha temática Orientación sexual, características sexuales e identidad y expresión de género](#).

¹⁸³ UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women, [Concluding observations: Mexico CEDAW/C/MEX/CO/9](#), July 25, 2018, párrs. 21-22.

denunciar la discriminación, así como la elaboración de protocolos que facilitan el acceso a la justicia a las víctimas de crímenes violentos en seguimiento a las recomendaciones aportadas en el informe país y la recopilación de datos y elaboración de estadísticas que toman en cuenta la orientación sexual y la identidad de género. A pesar de lo anterior, la Comisión no puede dejar de mostrar preocupación por los niveles de violencia contra las personas LGBTI que persisten en México.

128. Con base en lo anterior, la CIDH concluye que la recomendación se encuentra con cumplimiento parcial. En este sentido, la CIDH hace un llamado al Estado a continuar con su labor en la prevención e investigación de la violencia cometida contra personas LGBTI y le insta a tomar medidas afirmativas que combatan las causas estructurales de la violencia basada en prejuicios contra estas personas. Asimismo, la Comisión urge al Estado mexicano a armonizar su legislación interna relativa a la no discriminación y a la protección contra crímenes de odio con miras a proporcionar una protección integral y garantizar a las personas LGBTI su derecho a una vida libre de violencia y discriminación.

2. Mujeres

- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- Diseñar e implementar políticas culturalmente adecuadas con la participación de mujeres indígenas, aplicando un enfoque comprensivo y holístico, cuyo objetivo sea la prevención, investigación, sanción y reparación de actos de violencia y discriminación cometidos en su contra.

129. **En lo relativo a implementar y fortalecer medidas para cumplir con el deber de actuar con debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar la violencia y discriminación contra las mujeres**, el Estado informó a la Comisión del trabajo adelantado en el marco de los 30 procedimientos de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM), a través de los cuales se han impulsado diversas líneas de política nacional para el combate de la violencia contra las mujeres, entre las se destacan la adopción e implementación de protocolos para la investigación ministerial, policial y pericial con perspectiva de género para el delito de feminicidio y violencia sexual; el establecimiento de fiscalías especializadas; la creación de protocolos de atención a las mujeres que han sido víctimas de casos de violencia; la emisión y seguimiento de órdenes de protección; la creación de bancos de datos de registro de violencia contra las mujeres; la creación o fortalecimiento de refugios, albergues y centros de justicia para las mujeres; capacitación en sede judicial; y servicios de salud, entre otros¹⁸⁴.

¹⁸⁴ Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe "Situación de los Derechos Humanos en México".

130. Asimismo, el Estado refirió algunos avances logrados en la recopilación de datos sobre la violencia contra la mujer, incluido el feminicidio. Así, de 2016 a 2017, 30 estados colaboraron en la actualización del Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM), lo cual ha permitido generar información estadística en la materia. El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) consolidó el nuevo instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de los Delitos y las Víctimas y el INEGI publicó en noviembre de 2017 el Sistema Integrado de Estadísticas sobre Violencia contra las Mujeres (SIESVIM)¹⁸⁵.

131. De igual forma, la CIDH fue informada de los reportes del Estado sobre acciones para cumplir con su deber de debida diligencia en materia de prevención y protección, como el funcionamiento de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) ya que desde 2015 a la fecha, se han declarado 18 AVGM de 30 solicitadas¹⁸⁶. Asimismo, el Estado informó que entre 2013 y 2017 se consolidaron 39 Centros de Justicia para las Mujeres (CJM) en 27 entidades que brindaron a 16.2 millones de mujeres servicios de asesoría legal, atención médica y psicológica, empoderamiento económico y social, atención especializada a niñas y niños y canalización a casas de resguardo, albergues y refugios. De igual forma, entre 2013 y 2017, la Secretaría de Gobernación (SEGOB) estableció la “Línea 01800 Háblalo” y realizó campañas como “Prevención de la violencia contra las mujeres” “No todos los hombres somos iguales” y “#NavegaSegura”¹⁸⁷. Además, en sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado señaló que en septiembre de 2018, la CONAVIM elaboró un “Diagnóstico Estructural del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres”, que busca contar con un Protocolo de actuación para las instituciones participantes¹⁸⁸.

132. En relación con los asesinatos de mujeres basados en su género, la Comisión saluda la tipificación del delito de feminicidio en todo el país¹⁸⁹ que establece que el asesinato doloso de una mujer ocurre cuando la víctima es amenazada o incomunicada antes de morir, cuando recibe lesiones degradantes o cuando su cadáver es exhibido. El texto también señala sanciones para los funcionarios públicos que por acción u omisión retrasen la atención a este delito, así como mecanismos para la reparación de daño a los familiares de las mujeres asesinadas¹⁹⁰. Al respecto, la CIDH observa que hasta ahora, de las 32 entidades del país, 19 cuentan con un tipo penal que cumple total o parcialmente con las características para poder acreditar el delito y 13 entidades no cuentan aún con un tipo penal adecuado¹⁹¹.

133. Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión reitera su preocupación por el elevado número de asesinatos de mujeres en razón de su género en México, así como por la impunidad generalizada que rodea

¹⁸⁵ *Ídem*.

¹⁸⁶ Gobierno mexicano, Informe del Estado mexicano al proyecto de Capítulo V sobre el Seguimiento a las Recomendaciones del Informe “Situación de los Derechos Humanos en México” de la Comisión Interamericana de Derechos, Nota OEA-00633, 14 de marzo de 2019, párr. 35, pág. 13.

¹⁸⁷ Naciones Unidas - Asamblea General, [Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos](#). México, Consejo de Derechos Humanos Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, 31º período de sesiones, A/HRC/WG.6/31/MEX/1. 23 de agosto de 2018.

¹⁸⁸ Gobierno mexicano, Informe del Estado mexicano al proyecto de Capítulo V sobre el Seguimiento a las Recomendaciones del Informe “Situación de los Derechos Humanos en México” de la Comisión Interamericana de Derechos, Nota OEA-00633, 14 de marzo de 2019, párr. 36, pág. 13.

¹⁸⁹ *Ibidem*. Párr. 32.

¹⁹⁰ Expansión, [Cámara de Diputados aprueba la tipificación del delito de feminicidio](#), 13 de diciembre de 2017.

¹⁹¹ Las 19 Entidades federativas en México cuentan con un tipo penal que cumple total o parcialmente con las características para poder acreditar el delito (privar de la vida a una mujer por razones de género) son: Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas. Las 13 Entidades que no cuentan con un tipo penal adecuado son Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Michoacán, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán. Todas —a excepción de Chihuahua que incluyó una conducta típica específica hasta 2017, sin reconocer hasta la fecha el término “feminicidio” en su Código Penal— han hecho una o dos reformas sin que esto implique una mejora en la tipificación del feminicidio. (El País, [La ONU pide a México tipificar el feminicidio en todo el país](#), 13 de junio de 2018).

estos casos¹⁹². Según la Información delictiva y de emergencias con perspectiva de género del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a noviembre de 2018 se contaban 760 presuntos feminicidios que confirma una tendencia de aumento de estos crímenes en el país¹⁹³. Por su parte, ONU Mujeres advirtió que la violencia contra las mujeres y las niñas en México es una de las violaciones de los derechos humanos más graves, generalizadas y toleradas, dado que 66% de las mujeres habrían sufrido al menos un acto de discriminación o violencia a lo largo de su vida¹⁹⁴.

134. En sus observaciones al proyecto del presente Informe, el Estado señaló que “al interior de la Asesoría Jurídica Federal de la CEAV, se han logrado 42 sentencias condenatorias por los delitos de abuso sexual, pederastia, trata de personas, hostigamiento sexual, pornografía infantil, corrupción de menores de 19 años, violación, feminicidio, tráfico de personas y actos de violencia contra las mujeres en razón de género, en coordinación con la ahora FGR”¹⁹⁵.

135. En cuanto a la incorporación de perspectiva de género en la administración de justicia, la Comisión acoge con satisfacción la adopción del Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género, al tiempo que ve con preocupación los diversos obstáculos que siguen enfrentando las mujeres para lograr acceder a la justicia en condiciones de igualdad y sin discriminación. Entre estos se incluyen los criterios interpretativos estereotipados en la resolución de los casos; los escasos conocimientos sobre los derechos de las mujeres entre los miembros del poder judicial, los profesionales de la justicia y los encargados de hacer cumplir la ley, incluida la policía; la falta de rendición de cuentas de los jueces cuyo desempeño jurisdiccional no tiene en cuenta las cuestiones de género; el escaso acceso público a las decisiones judiciales; las barreras financieras, lingüísticas y geográficas que entorpecen el acceso a la justicia de las mujeres de bajos ingresos, las mujeres indígenas y del medio rural, y las mujeres con discapacidad; el escaso conocimiento de las mujeres, en particular las víctimas de la violencia de género, de los derechos que les son reconocidos y de los recursos legales a su disposición¹⁹⁶.

136. En sus observaciones al proyecto del presente Informe, el Estado señaló que la SCJN ha reconocido que la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en Contra de la Mujer forman parte del parámetro de validez de las actuaciones de todas las autoridades estatales. Además, señaló la metodología que debe guiar el análisis de las autoridades judiciales para determinar casos de violencia por cuestiones de género¹⁹⁷. En el mismo sentido, señaló que la CEAV brinda acompañamiento a las víctimas directas e indirectas de los delitos de género en las fiscalías estatales, y que ha elaborado materiales informativos sobre los derechos de las mujeres y en contra de la violencia de género¹⁹⁸. Asimismo señaló que el 30 de noviembre de 2018, INMUJERES “realizó la traducción e impresión, en lenguaje braille, de la Ley

¹⁹² CNDH, Aportación en el marco de la revisión del cumplimiento de recomendaciones contenidas en el informe de la CIDH de 2015, 30 de noviembre de 2018.

¹⁹³ Según los datos relativos a Presuntos Delitos de Feminicidio y su Tendencia Nacional, en los años 2015, 2016 y 2017 se registraron 407, 584 y 735 presuntos feminicidios respectivamente. (Secretaría de Seguridad y de Protección ciudadana, Información delictiva y de emergencias con perspectiva de género, Centro Nacional de Información, Información con corte al 30 de noviembre de 2018.)

¹⁹⁴ Naciones Unidas - Asamblea General, Recopilación sobre México, Consejo de Derechos Humanos Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, 31er período de sesiones, A/HRC/WG.6/31/MEX/2, 3 de septiembre de 2018.

¹⁹⁵ Gobierno mexicano, Informe del Estado mexicano al proyecto de Capítulo V sobre el Seguimiento a las Recomendaciones del Informe “Situación de los Derechos Humanos en México” de la Comisión Interamericana de Derechos, Nota OEA-00633, 14 de marzo de 2019, párr. 38, pág. 13.

¹⁹⁶ Naciones Unidas - Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW/C/MEX/CO/9, 25 de julio 2018. Equis y otros, Acciones Judiciales en contra de los Derechos de las Mujeres en México, solicitud de audiencia temática en el marco de la realización del 168 Período de Sesiones de la CIDH en Santo Domingo (República Dominicana), comunicación del 9 de marzo de 2018.

¹⁹⁷ Gobierno mexicano, Informe del Estado mexicano al proyecto de Capítulo V sobre el Seguimiento a las Recomendaciones del Informe “Situación de los Derechos Humanos en México” de la Comisión Interamericana de Derechos, Nota OEA-00633, 14 de marzo de 2019, párr. 40, pág. 14.

¹⁹⁸ Gobierno mexicano, Informe del Estado mexicano al proyecto de Capítulo V sobre el Seguimiento a las Recomendaciones del Informe “Situación de los Derechos Humanos en México” de la Comisión Interamericana de Derechos, Nota OEA-00633, 14 de marzo de 2019, párr. 40 a 42, pág. 14.

General de Acceso de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia. Además, grabó en audio la Ley General de Acceso de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia para facilitar su difusión entre todos los sectores de la población”, igualmente se realizaron capacitaciones para autoridades encargadas de la investigación en el ámbito de justicia que, en el período de 2012 a 2018 sumaron trece talleres, que contaron con la participación de 1.433 personas del poder judicial y de las procuradurías estatales¹⁹⁹.

137. En vista de lo anterior, la CIDH reconoce los esfuerzos realizados por el Estado y llama a intensificarlos con el objetivo de dar seguimiento a su recomendación de implementar y fortalecer medidas para cumplir con el deber de actuar con debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar la violencia y discriminación contra las mujeres incorporando la perspectiva de género, incluyendo esfuerzos concretos para cumplir con las obligaciones de prevención, investigación, sanción y reparación de violaciones de los derechos humanos de las mujeres. Con base en lo anterior, la CIDH observa que la recomendación se encuentra en cumplimiento parcial.

138. **Respecto de la recomendación relativa a la adopción de 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**, la Comisión recibió información actualizada por parte del Estado acerca de las tareas de capacitación realizadas por la Unidad de Igualdad Sustantiva de la Oficina del Comisionado General de la Policía Federal²⁰⁰, así como de las tareas de capacitación al personal penitenciario del Sistema Penitenciario Federal en materia de derechos humanos, prevención de la tortura, igualdad y no discriminación. La Comisión toma nota que, según la información transmitida por el Estado, se ha registrado una disminución de 94.3% de quejas por presuntas violaciones a derechos humanos de las mujeres privadas de libertad recibidas en 2018 en relación con las recibidas en 2017, como resultado de las acciones del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS) para prevenir y erradicar actos de violencia y discriminación contra las mujeres privadas de la libertad²⁰¹.

139. A pesar de estos esfuerzos reportados por el Estado, la violencia sexual y especialmente la violencia sexual como forma de tortura contra mujeres privadas de libertad continúa siendo un tema de preocupación para la CIDH. De acuerdo con las informaciones comunicadas a la Comisión, 8 de cada 10 mujeres detenidas en México entre 2009 y 2016 fueron víctimas de tortura antes de ser presentadas frente a un juez²⁰², lo que muestra que la tortura sexual ejercida contra mujeres bajo custodia de distintas fuerzas de seguridad mexicanas no sería excepcional, sino que ocurre con preocupante regularidad y se relaciona con altos niveles de impunidad²⁰³. Asimismo, la CIDH ha continuado recibiendo información acerca de hechos de violencia sexual por parte de las fuerzas de seguridad con el fin de obtener confesiones forzadas, especialmente en el marco de la política de seguridad militarizada y de la “guerra contra el narcotráfico”²⁰⁴.

¹⁹⁹ Gobierno mexicano, Informe del Estado mexicano al proyecto de Capítulo V sobre el Seguimiento a las Recomendaciones del Informe “Situación de los Derechos Humanos en México” de la Comisión Interamericana de Derechos, Nota OEA-00633, 14 de marzo de 2019, párr. 43-44, pág. 14.

²⁰⁰ En coordinación con la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Policía Federal capacitó a 3,138 elementos, a través del Programa Interno de Derechos Humanos sobre los temas de derechos humanos aplicados a la función policial; combate y prevención de tortura; derechos humanos de las víctimas del delito; derechos humanos, uso de la fuerza y las armas de fuego; derechos humanos de las personas migrantes y combate a la trata de personas, entre otros. (Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”).

²⁰¹ Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”.

²⁰² Animal Político, [En México, 8 de cada 10 mujeres detenidas sufren tortura o malos tratos de las autoridades](#), 21 de noviembre de 2018.

²⁰³ Centro Prodh, [Mujeres con la frente en alto. Informe sobre la tortura sexual en México y la respuesta del Estado](#), noviembre de 2018.

²⁰⁴ CIDH, [Situación de los derechos humanos de las mujeres en el contexto de criminalización de las drogas en la región](#), Audiencia temática, 168 Período de Sesiones, Santo Domingo (República Dominicana), 10 de mayo de 2018.

140. Asimismo, la Comisión ve con preocupación que a pesar del aumento de reportes de este tipo de violencia²⁰⁵ y del elevado número de denuncias presentadas por mujeres por actos de violencia sexual como forma de tortura, la respuesta de las autoridades no ha estado a la altura de los compromisos internacionales del Estado en materia de investigación, juzgamiento, sanción y reparación. Según las informaciones aportadas por la CNDH a la Comisión, en agosto de 2018 dicho organismo emitió la Recomendación 28/2018 por el caso de violaciones a derechos humanos por la detención arbitraria, retención ilegal y actos de tortura en agravio de 17 víctimas; violencia sexual en contra de 11 víctimas; cateo ilegal en contra de 1 víctima, a la privacidad en contra de 5 víctimas, cometidos por personal naval, y de acceso a la justicia, en agravio de 17 víctimas, en 5 estados de la República Mexicana²⁰⁶. La Comisión advierte que, desde el establecimiento del Mecanismo de Seguimiento de Casos de Tortura Sexual Cometida contra las Mujeres en 2015 hasta la fecha, el Mecanismo sólo ha emitido dictámenes en dos casos²⁰⁷.

141. La Comisión ve con preocupación las carencias que subsisten en materia de investigación de estos actos y advierte de los déficits a la hora de detectar y documentar la tortura y otros malos tratos, ya que los exámenes médicos iniciales de las personas detenidas suelen ser muy deficientes y a menudo subestiman la gravedad de las lesiones; que los peritajes médico-forenses oficiales suelen realizarse meses o años después de infligida la tortura; que las pericias no se realizan con perspectiva de género y además, que subsisten estereotipos discriminatorios basados en género por lo que a sus testimonios no se les otorga su debida credibilidad. Todo ello, significando en re-victimización de las mujeres y en obstáculos suplementarios para su acceso a la justicia²⁰⁸.

142. Además, la CIDH destaca la sentencia del 20 de noviembre de 2018 de la Corte Interamericana en relación con el caso de las víctimas de tortura sexual en Atenco con respecto de México²⁰⁹. Durante los días 3 y 4 de mayo del año 2006 la policía municipal de Texcoco y San Salvador de Atenco, la policía estadual del estado de México y la Policía Federal Preventiva adelantaron operativos en los municipios de San Salvador de Atenco, Texcoco y en la carretera Texcoco-Lechería para reprimir manifestaciones que se llevaban a cabo en dichos municipios. En el curso de los operativos fueron detenidas las once mujeres víctimas del caso y durante su detención, traslado e ingreso al Centro de Readaptación Social “Santiaguito” fueron sometidas a varias formas de violencia, incluida violencia sexual y, en algunos casos, violación sexual. Al respecto, la Corte declaró responsable al Estado mexicano por la violación de los derechos a la integridad personal, a la vida privada, a no ser sometido a tortura, a la libertad personal, a la defensa, a las garantías judiciales y a la protección judicial en perjuicio de las once mujeres víctimas.

143. Al respecto, la Comisión reitera que el sistema interamericano ha considerado que la violencia sexual se configura con acciones que se cometen hacia una mujer sin su consentimiento, que además de comprender la invasión física del cuerpo humano, pueden incluir actos que no involucren penetración o incluso contacto físico alguno²¹⁰. Asimismo, la Corte ha precisado que para calificar una violación sexual como tortura o trato cruel, inhumano o degradante deberá atenderse a la intencionalidad, a la severidad del

²⁰⁵ Naciones Unidas - Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW/C/MEX/CO/9, 25 de julio 2018.

²⁰⁶ CNDH, Aportación en el marco de la revisión del cumplimiento de recomendaciones contenidas en el informe de la CIDH de 2015, 30 de noviembre de 2018.

²⁰⁷ Amnistía Internacional, Asociadas por lo Justo (JASS), Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh), Centro de Derechos Humanos de la Montaña “Tlachinollan”, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), EQUIS Justicia para las Mujeres, Tortura sexual a mujeres en México, Solicitud de audiencia temática, 170º Período de Sesiones de la CIDH, comunicación del 25 de septiembre de 2018.

²⁰⁸ Amnistía Internacional, [Informe al Comité sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer](#), 70 Período de Sesiones, 2-210 de julio de 2018. Corte IDH. Caso Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 371.

²⁰⁹ Corte IDH. Caso Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 371.

²¹⁰ Corte IDH. Caso J. Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2013, párr. 358.

sufrimiento y a la finalidad del acto²¹¹ y resaltó que, aun fuera de un contexto de conflicto, la violencia sexual como una forma de violencia contra la mujer se entiende como tortura en casos en los que se observe que el propósito del agresor es la intimidación, la anulación de su personalidad o la subyugación al afirmar una posición de subordinación de la mujer²¹².

144. En relación con lo anterior, la Comisión ve con preocupación las informaciones recibidas que dan cuenta de la extensión de la violencia sexual cometida contra mujeres durante la detención, traslado, ingreso y privación de su libertad en México y advierte que, a pesar de lo reportado por el Estado, dichas acciones no han significado un avance sustantivo en el cumplimiento de sus deberes de debida diligencia en materia de prevención, protección, investigación, sanción y reparación de estos actos de violencia de género contra las mujeres. Con base en lo anterior, la CIDH considera que la recomendación continúa pendiente de cumplimiento.

145. Por otro lado, la Comisión recibió información del Estado en seguimiento a su **recomendación de 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.** Al respecto, y como ha sido mencionado anteriormente, la Comisión valora de manera positiva la adopción por 23 entidades federativas de un protocolo de feminicidio²¹³, así como que la publicación del Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género haya permitido al Poder Judicial de la Federación aumentar la emisión de sentencias que incorporan la perspectiva de género. Por su parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) presentó el 23 de noviembre de 2017 la versión actualizada del Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en razón de Género, que la CIDH acoge favorablemente, sobre el cual se ha capacitado a un total de 4,387 personas desde su publicación²¹⁴.

146. A nivel local, el Estado informó que impulsó entre las entidades federativas la firma del Pacto para Introducir la Perspectiva de Género en los Órganos de Impartición de Justicia en México, así como sobre el avance en la instalación y operatividad de las Unidades de Derechos Humanos e Igualdad de Género de los Poderes Judiciales Locales²¹⁵. Igualmente, la Comisión tuvo conocimiento del desarrollo de otros instrumentos como los desarrollados por parte de la Procuraduría General de la República (PGR) entre los que se incluyen los Lineamientos generales para la estandarización de investigaciones de los delitos relacionados con desapariciones, violación y homicidio de mujeres por razones de género y los Protocolos de investigación ministerial, policial y pericial con PEG, para el delito de feminicidio y violencia sexual²¹⁶.

147. Al respecto, la Comisión saluda los avances del Estado en el desarrollo, adopción e implementación de Protocolos de diversa índole para mejorar el abordaje de la violencia de género contra las mujeres en el país, con miras a asegurar su acceso a la justicia en condiciones de igualdad. La Comisión llama al Estado a continuar sus esfuerzos para asegurar que la adopción de dichos protocolos tenga un alcance

²¹¹ Corte IDH. Caso Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 371, párr. 193.

²¹² Corte IDH. Caso López Soto y otros Vs. Venezuela. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 362, párr. 188.

²¹³ Las entidades que cuentan con protocolos relativos al delito de feminicidio son: Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Colima, Ciudad de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana, Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Las cinco unidades que cuentan con un protocolo de homicidio por razones de género son: Campeche, Chihuahua, Michoacán, Querétaro y Tlaxcala. Las dos unidades que se encuentran en proceso de elaboración y publicación de protocolos de feminicidio son Coahuila, y Durango. Únicamente dos entidades aún no cuentan con un protocolo de feminicidio: Baja California Sur y Nayarit. (Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe "Situación de los Derechos Humanos en México").

²¹⁴ Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe "Situación de los Derechos Humanos en México".

²¹⁵ *idem*.

²¹⁶ Naciones Unidas - Asamblea General, [Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos](#). México, Consejo de Derechos Humanos Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, 31^o período de sesiones, A/HRC/WG.6/31/MEX/1. 23 de agosto de 2018.

nacional, en especial lo relativo al protocolo sobre feminicidio; a garantizar la implementación efectiva de todos ellos; a reforzar los mecanismos de monitoreo y supervisión sobre su implementación; y a dar cuenta a la CIDH sobre dichas acciones. Con base en lo anterior, la CIDH observa que la recomendación está en estado de cumplimiento parcial.

148. Respecto a la **recomendación relativa a la adopción de 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**, la Comisión toma nota que el Estado reitera lo señalado en los informes previamente rendidos.

149. En ese sentido, el Estado ha reiterado las informaciones relacionadas con las acciones realizadas por la CONAVIM y el INMUJERES, instituciones que realizan permanentemente campañas de difusión con el objetivo de cuestionar las actitudes, comportamientos individuales y prácticas sociales que aceptan y toleran la violencia en contra de las mujeres, así como impulsar la construcción de una cultura de la no violencia de género²¹⁷. La Comisión observa de manera positiva las acciones realizadas. Sin embargo, la CIDH advierte que, de acuerdo con la información proporcionada por el Estado, no se han adoptado de manera estratégica, coordinada y estructurada políticas públicas para erradicar decisivamente los patrones socioculturales discriminatorios que impiden a las mujeres su acceso a la justicia en condiciones de igualdad.

150. A nivel institucional, la CIDH acoge positivamente la elaboración de una política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres, así como la creación de mecanismos de promoción de la igualdad de género como las unidades de igualdad de género. Sin embargo, la Comisión observa con preocupación los limitados recursos humanos, técnicos y financieros asignados a las entidades rectoras en materia de igualdad de género, como al Instituto Nacional de las Mujeres; la falta de coordinación en los planos federal, estatal y municipal, entre los mandatos de los órganos principales del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; la falta de mecanismos para el seguimiento y la evaluación de los efectos de la incorporación de la perspectiva de género; y la participación insuficiente de las organizaciones de mujeres en la concepción y el seguimiento de las políticas públicas de igualdad de género²¹⁸.

151. De forma general, la Comisión ha recibido información consistente respecto a la prevalencia de patrones discriminatorios sobre las funciones y las responsabilidades de las mujeres y de los hombres en la familia y en la sociedad como producto de una cultura machista y misógina profundamente arraigada en México. Igualmente, la Comisión ve con preocupación la normalización y la tolerancia de la violencia contra las mujeres, así como la prevalencia de imágenes estereotipadas y sexualizadas de que son objeto las mujeres en los medios de comunicación, en particular, las representaciones estereotipadas y las imágenes negativas de las mujeres indígenas, las afro-mexicanas, las mujeres migrantes y las mujeres refugiadas y solicitantes de asilo en los medios de comunicación²¹⁹.

²¹⁷ Al respecto, la información aportada por el Estado destaca la producción y difusión de 29 cápsulas sobre conceptos y derechos de las mujeres; la traducción y difusión de los conceptos de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer en 14 lenguas indígenas. Asimismo, la SCJN en coordinación con otros organismos, realizó el concurso “Género y Justicia” con el fin de evidenciar los esquemas jurídicos, sociales, culturales, económicos, políticos y familiares que responden a prejuicios y estereotipos de género. Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”.

²¹⁸ Naciones Unidas - Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW/C/MEX/CO/9, 25 de julio 2018.

²¹⁹ Naciones Unidas - Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW/C/MEX/CO/9, 25 de julio 2018. Naciones Unidas - Asamblea General, [Recopilación sobre México](#), Consejo de Derechos Humanos Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, 31er período de sesiones, A/HRC/WG.6/31/MEX/2, 3 de septiembre de 2018. Amnistía Internacional, [Informe al Comité sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer](#), 70 Periodo de Sesiones, 2-210 de julio de 2018.

152. En vista de las informaciones aportadas por el Estado y de las informaciones consistentes dando cuenta de la prevalencia de estereotipos de género discriminatorios que impiden el goce efectivo de los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes, la Comisión insta al Estado a redoblar sus esfuerzos para lograr el cumplimiento de esta recomendación. Con base en lo anterior, la CIDH observa que la recomendación continúa pendiente de cumplimiento.

153. Respecto de la **recomendación relativa a diseñar e implementar políticas culturalmente adecuadas para prevenir, investigar, sancionar y reparar actos de discriminación en contra de mujeres indígenas**, la Comisión destaca el reconocimiento por parte del Estado de los desafíos encontrados para atender la presente recomendación. En particular, la Comisión toma nota de los desafíos encontrados en lo referente a la transversalización de la perspectiva intercultural en las acciones de prevención, investigación, sanción y reparación de actos de violencia y discriminación contra mujeres y niñas indígenas. Al respecto, según las informaciones proporcionadas con el Estado, el fortalecimiento a las Casas de la Mujer Indígena (CAMI) es hasta el momento la única política pública con perspectiva de género e interculturalidad dirigida a mujeres y niñas indígenas implementada por grupos y organizaciones de mujeres indígenas²²⁰.

154. La Comisión también recibió informaciones relacionadas con el impulso de la representación indígena en los órganos de decisión nacional ante el Instituto Nacional Electoral (INE) desde el año 2017. Sobre el particular, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió a favor del acuerdo del INE, mismo que indica que un total de 13 de los 28 distritos indígenas electorales deben conformarse por un representante de ese sector indígena y los postulados no podrán ser personas del mismo género en más de 7 distritos. Luego de las elecciones del 1 de julio de 2018, de los 13 distritos electorales indígenas, tres son ocupados por mujeres indígenas²²¹.

155. Adicionalmente, la Comisión fue informada de otras actividades realizadas como la celebración de las Jornadas de Acceso a la Justicia para Mujeres indígenas, la realización del Foro “Diálogo con los Pueblos Indígenas en el Vértice del Horizonte Nacional”²²² y la realización del Diálogo con los Pueblos Indígenas de México (CDPIM), que ha promovido la paridad de asignación de puestos directivos en las comunidades indígenas regidas por usos y costumbres²²³.

156. Por su parte, y a pesar de valorar positivamente estas informaciones, la Comisión ve con preocupación la profunda situación de discriminación y de violencia que continúan enfrentando las mujeres indígenas en México. La CIDH ve con preocupación la prevalencia de prácticas discriminatorias, racistas e intolerantes contra mujeres integrantes de pueblos y comunidades indígenas; la violencia de género contra ellas, incluidos asesinatos basados en género; los estereotipos racistas y antifeministas que obstaculizan su participación política; o la falta de apoyo institucional necesario para que tengan un acceso adecuado a la atención de la salud, la educación y oportunidades de empleo digno; así como una mayor exposición a la pobreza y a la exclusión²²⁴.

²²⁰ Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”.

²²¹ *Ídem*.

²²² Al Foro “Diálogo con los Pueblos Indígenas en el Vértice del Horizonte Nacional” asistieron más de 150 representantes indígenas, quienes participaron en 4 mesas de trabajo y temáticas, una de ellas sobre la “Equidad de Género”. Al respecto, entre los puntos destacados por los participantes se incluyen la necesidad de fortalecer la capacitación y sensibilización de los servidores públicos, en materia de equidad de género e igualdad; garantizar la asistencia de intérpretes traductores con enfoque intercultural e igualdad de género tanto en el sector salud como en el judicial; difundir entre la población de mujeres indígenas las actividades que realiza los Centros de Justicia para Mujeres de la CONAVIM; generar estadísticas y políticas públicas en favor de la mujer indígena, y garantizar su empoderamiento y participación en la vida política, económica y social. (Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”).

²²³ Instituto Nacional Electoral, [Diputadas y diputados indígenas podrán impulsar agenda en el Congreso que beneficie a sus comunidades](#), 24 de septiembre de 2018.

²²⁴ El Universal, [Continúa discriminación y violencia contra los pueblos indígenas](#), 9 de agosto de 2018; Naciones Unidas - Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México,

157. De acuerdo con las informaciones disponibles, la Comisión observa la falta de una estrategia estructurada y coordinada en el diseño e implementación de políticas culturalmente adecuadas para prevenir, investigar, sancionar y reparar actos de discriminación en contra de mujeres indígenas, vinculándola a la expresión institucional de la discriminación histórica que han enfrentado y que siguen enfrentando las mujeres indígenas en México. En este contexto, la CIDH reitera su recomendación al Estado y lo exhorta a encaminar todos los esfuerzos necesarios para atender adecuadamente las necesidades de las mujeres indígenas, garantizar acceso a la justicia para todas ellas y adoptar políticas que integren un enfoque diferenciado y de género en el cumplimiento de su deber de debida diligencia. Con base en lo anterior, la CIDH observa que la recomendación continúa pendiente de cumplimiento.

3. Niñas, niños y adolescentes

- 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.
- 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.

158. En relación con la elaboración de 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, el Estado informó a la Comisión que el Grupo de Trabajo Interinstitucional en Justicia de Adolescentes (GTI –JA) creó y aprobó el “Protocolo de actuación para el internamiento como medida cautelar y como sanción, uso de la fuerza en el centro, seguridad, disciplina y traslados”²²⁵. Asimismo, informó que tiene contemplado la elaboración de un protocolo de actuación para la detención, uso de la fuerza y comprobación de la edad, sin mencionar el plazo en que el mismo sería adoptado²²⁶. El Estado también señaló que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) ofrece diversas opciones para la formación a distancia de operadores del Sistema Integral de Justicia de Adolescentes²²⁷.

159. Por su parte, la Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM) informó a la CIDH que desconoce la existencia de un protocolo de policía estatal respecto de las intervenciones con niños, niñas y adolescentes (NNA), pero refirió a la existencia de los Protocolos para la atención de NNA en escenarios de delincuencia organizada²²⁸. Al respecto, REDIM informó que el referido Protocolo no es tomado en cuenta por

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW/C/MEX/CO/9, 25 de julio 2018; FAO, [La triple discriminación de las mujeres indígenas](#), 12 de enero de 2018.

²²⁵ Comunicación del Estado mexicano, Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México” de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, resultado de la visita que realizó a México del 28 de septiembre al 2 de octubre de 2015, noviembre de 2018, pág. 47.

²²⁶ *Idem*.

²²⁷ Entre los cursos de formación a distancia mencionó el “Curso de Actualización para Intervenientes en el Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes” dirigido a ministerios públicos y policías, y el “Programa de Formación Inicial para Policía Preventivo (Justicia Penal para Adolescentes)” para el ingreso de policías. En la misma comunicación, el Estado puso en conocimiento de la CIDH que en el transcurso del año, la Comisión Nacional de Seguridad ha impartido 16 actividades de capacitación en materia de derechos humanos a través del Sistema de Desarrollo Policial de los cuales participaron 286 funcionarios de la Policía Federal. Asimismo, el Estado mexicano informó que en marco del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) se está impulsando el fortalecimiento de las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes en las entidades federativas. Comunicación del Estado mexicano, Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México” de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, resultado de la visita que realizó a México del 28 de septiembre al 2 de octubre de 2015, noviembre de 2018, págs. 43-44.

²²⁸ Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, [Protocolo para la atención de niñas, niños y adolescentes en escenarios de delincuencia organizada, primer contacto](#), [Protocolo para la atención de niñas, niños y adolescentes en escenarios de delincuencia organizada, segundo momento](#), y [Protocolo para la atención de niñas, niños y adolescentes en escenarios de delincuencia organizada, seguimiento y articulación para la restitución de derechos, tercer momento](#). Los mencionados protocolos fueron desarrollados en el marco de la Mesa Interinstitucional para la Atención de NNA en Escenarios de Delincuencia Organizada.

la Secretaría de Marina, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Seguridad Pública y por la Procuraduría General de la República²²⁹. En sus observaciones al proyecto del presente Informe, el Estado manifestó que la SEMAR y la SEDENA contemplan la aplicación del Protocolo para la Atención de Niñas, Niños y Adolescentes en Escenarios de Delincuencia Organizada; además, precisó que se deberán elaborar protocolos para la actuación de las autoridades encargadas de seguridad en lo relacionado con la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes²³⁰.

160. La Comisión valora los esfuerzos que el Estado está realizando en materia de capacitación del personal que trabaja en contacto con NNA en cumplimiento del principio de especialidad. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado señaló que para contribuir al ejercicio eficaz de las facultades legales de las Procuradurías Federales y Estatales de Protección de NNA, ha realizado 36 talleres de capacitación sobre centros de asistencia social, 6 cursos de Inducción sobre la Metodología para promover el Buen Trato a Niñas y Niños y 6 Talleres sobre el Interés Superior del Niño, entre otros²³¹. En atención a lo anterior, la CIDH considera que la presente recomendación se encuentra con cumplimiento parcial.

161. Respecto de la recomendación de **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**, el Estado informó a la CIDH que las 32 entidades federativas han emitido leyes locales que reconocen el derecho de niñas, niños y adolescentes a vivir una vida libre de violencia. Asimismo, informó que a nivel municipal se instalaron 1.784 Sistemas Municipales de Protección de los 2.457 municipios con los que cuenta el Estado²³² y 984 áreas de primer contacto encargadas de la protección especial de niñas, niños y adolescentes; y que, en el ámbito estatal, 31 entidades cuentan con comisiones estatales de violencia²³³. A su vez, el Estado señaló que la SCJN elaboró un Protocolo de actuación dirigido a quienes imparten justicia en casos que involucran a NNA que destaca que la obligación del Estado frente a esta población implica no solo su protección inmediata, sino también la restitución integral de todos sus derechos²³⁴. Asimismo, el Estado destacó la adhesión de México a la Alianza Global para poner Fin a la Violencia contra Niñas, Niños y Adolescentes en el año 2017²³⁵. Dicha iniciativa conlleva la elaboración de la Agenda de Prioridades para poner fin a la violencia contra NNA 2019-2030, que se encontraría en curso²³⁶.

162. La CIDH toma nota del reconocimiento manifestado por el Estado mexicano en relación con la existencia de dificultades técnicas que presentó el proceso de implementación del Plan de Acción de México

²²⁹ En la misma comunicación, REDIM se refirió al Protocolo de actuación de la unidad policial mixta para la atención multidisciplinaria a NNA y jóvenes en manifestaciones, concentraciones, eventos culturales sociales y deportivos que es aplicable únicamente en la Ciudad de México. Comunicación de la Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM), Insumos sobre el cumplimiento y seguimiento de recomendaciones de la CIDH respecto de México, enero de 2019, pág. 1.

²³⁰ Gobierno mexicano, Informe del Estado mexicano al proyecto de Capítulo V sobre el Seguimiento a las Recomendaciones del Informe "Situación de los Derechos Humanos en México" de la Comisión Interamericana de Derechos, Nota OEA-00633, 14 de marzo de 2019, párr. 48 y 50, pág. 15.

²³¹ Gobierno mexicano, Informe del Estado mexicano al proyecto de Capítulo V sobre el Seguimiento a las Recomendaciones del Informe "Situación de los Derechos Humanos en México" de la Comisión Interamericana de Derechos, Nota OEA-00633, 14 de marzo de 2019, párr. 51, pág. 15.

²³² Gobierno mexicano, Informe del Estado mexicano al proyecto de Capítulo V sobre el Seguimiento a las Recomendaciones del Informe "Situación de los Derechos Humanos en México" de la Comisión Interamericana de Derechos, Nota OEA-00633, 14 de marzo de 2019, párr. 57, pág. 16.

²³³ Comunicación del Estado mexicano, Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe "Situación de los Derechos Humanos en México" de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, resultado de la visita que realizó a México del 28 de septiembre al 2 de octubre de 2015, noviembre de 2018, pág. 44.

²³⁴ Comunicación del Estado mexicano, Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe "Situación de los Derechos Humanos en México" de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, resultado de la visita que realizó a México del 28 de septiembre al 2 de octubre de 2015, noviembre de 2018, pág. 45.

²³⁵ En particular, el Estado señaló que dicha Alianza, cuya adhesión se produjo en diciembre de 2018, ha permitido identificar diversos avances, retos y vacíos de índole legislativo y de políticas públicas para poner fin a todas las formas de violencia a las que están expuestas los NNA. Comunicación del Estado mexicano, Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe "Situación de los Derechos Humanos en México" de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, resultado de la visita que realizó a México del 28 de septiembre al 2 de octubre de 2015, noviembre de 2018, págs. 45 - 46.

²³⁶ Comunicación del Estado mexicano, Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe "Situación de los Derechos Humanos en México" de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, resultado de la visita que realizó a México del 28 de septiembre al 2 de octubre de 2015, noviembre de 2018, pág. 45.

dentro de la Alianza Global para poner fin a la violencia contra NNA (2017-2018). Entre ellas, mencionó que debido a que dicho plan se elaboró durante el penúltimo año del gobierno federal anterior, no se logró permear lo suficiente para que todas las instancias del Gobierno Federal alinearan sus programas y destinaran los recursos necesarios para la consecución de las metas del Plan²³⁷. En sus observaciones al proyecto del presente Informe, el Estado señaló que en febrero de 2019, en el marco del Plan de Acción mencionado, se elaboró la “Agenda de Prioridades para Poner fin a la Violencia contra Niñas, Niños y Adolescentes 2019-2030, a fin de incidir en el proceso de planeación nacional del desarrollo y en la instrumentación de políticas para la prevención y atención de la violencia”²³⁸.

163. La CIDH destaca las acciones ejecutadas por el Estado respecto de la prevención y atención integral de la violencia contra NNA. En particular, la Comisión sigue con atención los procesos de reforma que se están llevando a cabo en aras de prohibir el castigo corporal de NNA. En este sentido, la Comisión ha tomado nota de la labor de la Comisión Especial de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia del Senado de la República que elaboró una hoja de ruta de análisis sobre las deficiencias legislativas a fin de fortalecer el marco jurídico. Sobre dicho análisis, se impulsó la reforma al Código Civil y a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) en diversos puntos, entre ellos, respecto de la prohibición del castigo corporal²³⁹. Con base en el hecho de que se estima que el 63% de los NNA en México han sido víctimas alguna vez de castigo físico o psicológico en el ámbito del hogar, el 24 de abril de 2018 fue aprobado el dictamen por Senadores acerca de la reforma al Código Civil Federal para fortalecer la prohibición expresa del castigo corporal²⁴⁰. Actualmente el dictamen se encuentra pendiente de aprobación por diputados²⁴¹.

164. A su vez, la CIDH toma nota de las diversas campañas contra la violencia ejercida en perjuicio de niñas, niños y adolescentes que se han diseñado con el objeto de sensibilizar a la sociedad a través de las redes sociales²⁴². La Comisión también valora que se encuentra en proceso de elaboración el “Manual de prevención de violencia y maltrato infantil en el ámbito familiar”, dirigido a la capacitación del personal de salud a fin de que puedan identificar signos y síntomas de sospecha de violencia y proceder inmediatamente al diagnóstico y tratamiento oportuno, integral y efectivo en el sector salud de NNA víctimas de violencia en el ámbito familiar²⁴³. Por otro lado, la CIDH aprecia que se encuentra en proceso de elaboración otro protocolo de atención a NNA víctimas de violencia²⁴⁴.

165. En relación con las medidas adoptadas para cumplir con la obligación de reparar las violaciones de los derechos humanos de los NNA, la Comisión toma nota que el *Reporte preliminar de avances del estado de implementación del Plan de Acción de México 2017-2018*²⁴⁵ da cuenta de que se han atendido solicitudes de intervención a NNA cuyos derechos habían sido vulnerados y se han realizado planes de

²³⁷ De manera coincidente, la Comisión recibió información de REDIM acerca de los recursos insuficientes y de la necesidad de que se destine una partida presupuestaria específica para el funcionamiento y fortalecimiento de las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes a nivel municipal, estatal y federal. Comunicación de la Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM), Insumos sobre el cumplimiento y seguimiento de recomendaciones de la CIDH respecto de México, enero de 2019, pág. 2.

²³⁸ Gobierno mexicano, Informe del Estado mexicano al proyecto de Capítulo V sobre el Seguimiento a las Recomendaciones del Informe “Situación de los Derechos Humanos en México” de la Comisión Interamericana de Derechos, Nota OEA-00633, 14 de marzo de 2019, párr. 57, pág. 16.

²³⁹ México, Gobierno de la República, Alianza Global para poner Fin a la Violencia contra Niñas, Niños y Adolescentes. Reporte preliminar de avances del estado de implementación del Plan de Acción de México 2017-2018, 2018, pág. 11.

²⁴⁰ Sin Embargo, La prohibición de castigos corporales y humillantes contra menores de edad avanza en el Senado, 24 de abril de 2018. Disponible en: <https://www.sinembargo.mx/24-04-2018/3411506>.

²⁴¹ México, Gobierno de la República, Alianza Global para poner Fin a la Violencia contra Niñas, Niños y Adolescentes. Reporte preliminar de avances del estado de implementación del Plan de Acción de México 2017-2018, 2018, pág. 13.

²⁴² México, Gobierno de la República, Alianza Global para poner Fin a la Violencia contra Niñas, Niños y Adolescentes. Reporte preliminar de avances del estado de implementación del Plan de Acción de México 2017-2018, pág. 19. "

²⁴³ México, Gobierno de la República, Alianza Global para poner Fin a la Violencia contra Niñas, Niños y Adolescentes. Reporte preliminar de avances del estado de implementación del Plan de Acción de México 2017-2018, 2018, págs. 47-48.

²⁴⁴ *Ibidem.*, págs. 53-54. Un ejemplo de ellas es la campaña denominada “Por tus derechos, noviazgo sin violencia”, lanzada en febrero de 2018 y que está dirigida principalmente a las adolescentes y orientada a prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres. Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación, “Por tus derechos, noviazgo sin violencia”, 2018.

²⁴⁵ México, Gobierno de la República, Alianza Global para poner Fin a la Violencia contra Niñas, Niños y Adolescentes. Reporte preliminar de avances del estado de del Plan de Acción de México 2017-2018, 2018.

restitución de derechos. Sin embargo, la CIDH también observa que el Estado reconoce los obstáculos existentes en materia de reparación²⁴⁶.

166. Al respecto, REDIM estima que estos impedimentos en la reparación y restitución de derechos se deben a la persistencia de la visión tutelar en el marco de la impartición de justicia, que considera como uno de los mayores obstáculos en el acceso a la justicia para niñas, niños y adolescentes²⁴⁷.

167. En cuanto a la situación de los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual y la obligación del Estado de actuar con la debida diligencia para erradicarla, la CIDH manifiesta su preocupación ante la impunidad en el caso de los albergues “Ciudad de los Niños”. En el marco de sus observaciones al proyecto del Informe Anual del 2017²⁴⁸, el Estado dio cuenta que la Procuraduría General de Justicia de Guanajuato (PGJEG) había iniciado una investigación de los hechos²⁴⁹ e indicó que se continuaban desahogando las acciones tendientes al esclarecimiento de los hechos conforme al marco normativo²⁵⁰.

168. Sin embargo, de acuerdo con información de público conocimiento, la PGJEG aún no ha llamado a declarar a ninguno de los principales señalados como responsables por las víctimas y la sociedad civil. Tampoco se han determinado las responsabilidades de los funcionarios públicos de instancias oficiales, pese a que se habría denunciado que los abusos fueron cometidos en complicidad con los funcionarios de dichas dependencias de gobierno²⁵¹. Asimismo, organizaciones de la sociedad civil han manifestado su preocupación ante amenazas de las que habrían sido objeto algunas víctimas que presentaron denuncias penales, con el objeto de que desistieran²⁵². En cumplimiento del deber de debida diligencia, la CIDH urge al Estado a que se lleven a cabo investigaciones de los hechos de violencia que tengan por víctimas a niñas, niños y adolescentes, en particular los hechos denunciados en el caso “Ciudad de los Niños”. La CIDH también exhorta el Estado a sancionar a los responsables de la comisión de aquellos delitos, a reparar a las víctimas y a restablecer y garantizar sus derechos de manera urgente, en especial de los niños, niñas y adolescentes víctimas en el marco de la causa “Ciudad de los Niños”.

169. En relación con la situación de las niñas y las adolescentes, también preocupa a la Comisión la prevalencia de la violencia de género que incluye delitos sexuales, violencia en el noviazgo y femicidios. De acuerdo con las informaciones recabadas por REDIM, el 74% de las víctimas del delito de tocamientos ofensivos y el 67% de las víctimas en los casos de violación sexual son niñas²⁵³. A su vez, el Secretario General del SIPINNA ha expresado que el 76% de las mujeres adolescentes reporta sufrir violencia en el noviazgo²⁵⁴. Al respecto, organizaciones de la sociedad civil consideran que, entre otras razones, esta grave situación es producto de la negativa de ciertas autoridades de activar de manera urgente las Alertas de Violencia de

²⁴⁶ Al respecto, la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PFPNNA) señaló: “Estima como riesgo un posible retraso en la atención de las solicitudes de valoración, por el escaso personal para atender el elevado número de notificaciones (...). También [se] considera un riesgo el poco personal capacitado hasta el momento para la realización de las intervenciones iniciales a niños, niñas y adolescentes que se encuentren en estado de vulnerabilidad y al alto número de notificación de posibles vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes, se puede tener un rezago en la elaboración de los Plan de Restitución de Derechos y Medidas de Protección Integral (...)”. México, Gobierno de la República, Alianza Global para poner Fin a la Violencia contra Niñas, Niños y Adolescentes. Reporte preliminar de avances del estado de implementación del Plan de Acción de México 2017-2018, 2018, págs. 45-46.

²⁴⁷ Comunicación de la Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM), Insumos sobre el cumplimiento y seguimiento de recomendaciones de la CIDH respecto de México, enero de 2019, pág. 2.

²⁴⁸ CIDH, Informe Anual 2017 de la CIDH, 2017.

²⁴⁹ En el caso de los albergues “Ciudad de los Niños” se alega la comisión de delitos de violencia sexual, malos tratos, desaparición forzada y trata de personas.

²⁵⁰ CIDH, Informe Anual 2017 de la CIDH, 2017, párr. 163.

²⁵¹ Animal Político, Procuraduría de Guanajuato exonera a sacerdote por presuntos abusos cometidos en Ciudad de los Niños, 5 de septiembre de 2018. Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM), Boletín Núm. 21/2018, 4 de septiembre de 2018.

²⁵² Zona Franca, Ante impunidad en caso Ciudad de los Niños, organizaciones piden intervención de la CIDH y el papa Francisco, 4 de septiembre de 2018.

²⁵³ Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM), Boletín Núm. 20/2018, 27 de agosto de 2018.

²⁵⁴ Animal Político, Cada día son asesinados tres menores en México, alerta el Sistema de Protección a la Infancia, 19 de julio de 2018.

Género contra las Mujeres²⁵⁵. En sus observaciones al proyecto del presente Informe, el Estado señaló que durante 2018, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) difundió el Protocolo de Prevención de Abuso Sexual a NNA, impartió un Curso-Taller de Sensibilización sobre explotación sexual e hizo dos publicaciones sobre NNA²⁵⁶. En este contexto, la CIDH insta al Estado a adoptar las medidas necesarias para asegurar la activación urgente de las Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres.

170. La CIDH también nota con preocupación las prácticas de violencia socialmente aceptadas “como forma de disciplina y educación” que son ejercidas contra los NNA. Al respecto, en sus observaciones al presente proyecto de Informe, el Estado señaló que “de acuerdo con la Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Mujeres 2015 (ENIM), en México el 63% de NNA, de 1 a 14 años, han experimentado algún método de disciplina violenta, de los cuales 44% corresponde a castigo físico y 6% a castigo físico severo”²⁵⁷.

171. Por lo anteriormente expuesto, la CIDH toma nota que la recomendación se encuentra con cumplimiento parcial sustancial, y destaca las medidas adoptadas en su consecuencia. En este sentido, la Comisión reitera especialmente la necesidad de implementar y fortalecer medidas para cumplir con las obligaciones de prevenir, sancionar, investigar y erradicar la violencia perpetrada contra niños, niñas y adolescentes, así como de reparar las violaciones de los derechos humanos y considerar los agravantes correspondientes dada la edad de la víctima.

4. Pueblos indígenas

- 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 estos, o sus integrantes, sean víctimas de violaciones a derechos humanos.
- 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.
- Adoptar las medidas necesarias para realizar consultas libres, previas e informadas en proyectos que afectan sus territorios.

172. En relación con la recomendación de **adoptar medidas culturalmente adecuadas en caso de violaciones a derechos humanos**, el Estado informó sobre el establecimiento de Comisión Nacional para el diálogo con los pueblos indígenas de México (CDPIM) en 2013, como la instancia de acercamiento de la Secretaría de Gobernación con las personas, pueblos, comunidades y organizaciones indígenas. Además, indicó que entre febrero de 2013 a octubre de 2018, la CDPIM ha llevado a cabo 1.741 mesas de trabajo interinstitucionales, a fin de encontrar alternativas de solución a las problemáticas que plantearon 40 etnias de 23 entidades federativas del país, principalmente en materia de derechos humanos y colectivos. Asimismo, el Estado recordó la resolución de casos y la elaboración de protocolos de actuación, entre los que destaca el Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas²⁵⁸. No obstante, los hechos de violencia y asesinatos en contra de líderes y defensores de los pueblos indígenas en México llevan a que la CIDH mantenga su preocupación con relación a esta situación.

²⁵⁵ Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM), [REDIM exige investigación civil sobre el homicidio de dos niñas y su familia en un operativo de la Marina en Tamaulipas](#), 28 de marzo de 2018.

²⁵⁶ Gobierno mexicano, Informe del Estado mexicano al proyecto de Capítulo V sobre el Seguimiento a las Recomendaciones del Informe “Situación de los Derechos Humanos en México” de la Comisión Interamericana de Derechos, Nota OEA-00633, 14 de marzo de 2019, párr. 60, pág. 17.

²⁵⁷ Gobierno mexicano, Informe del Estado mexicano al proyecto de Capítulo V sobre el Seguimiento a las Recomendaciones del Informe “Situación de los Derechos Humanos en México” de la Comisión Interamericana de Derechos, Nota OEA-00633, 14 de marzo de 2019, párr. 60, pág. 17.

²⁵⁸ Comunicación del Estado de México. “Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe. Situación de los Derechos Humanos en México de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, resultado de la visita que realizó a México del 28 de septiembre al 2 de octubre de 2015”, noviembre de 2018, pág. 47.

173. Durante 2018, la CIDH saludó la realización de un proceso de consulta para la elaboración del protocolo sobre medidas de protección para líderes indígenas y personas defensoras de derechos humanos en Oaxaca, México²⁵⁹. El protocolo a ser elaborado se refiere a la implementación de medidas cautelares de la CIDH que protegen a personas y grupos de personas en México²⁶⁰. Sin embargo, durante 2018, la CIDH ha continuado observando la situación de violencia e inseguridad que sufren los pueblos indígenas en México. Lo anterior, debido a la falta de reconocimiento adecuado, expansión de proyectos de desarrollo y terceros que disputan el control territorial de manera ilegal. En este contexto, la CIDH recuerda que la adopción de medidas culturalmente adecuadas implica la prevención y protección frente a amenazas a los derechos territoriales de los pueblos indígenas.

174. La CIDH mantiene su preocupación por la situación de violencia que afecta a líderes y defensores de los pueblos indígenas en México. Al respecto, la CIDH recibió abundante información sobre el asesinato de Julián Carrillo, defensor de derechos humanos Rarámuri y líder de la comunidad de Coloradas de La Virgen, quien habría sido perseguido y asesinado por agresores no identificados la noche del 24 de octubre. Ello, a pesar de ser parte del Mecanismo de Protección contra Personas Defensoras y Periodistas desde 2014. Dicho asesinato fue cometido semanas después de que miembros de la comunidad denunciaran la existencia de una concesión minera en su territorio, la que habría sido otorgada sin realización de una consulta libre, previa e informada. Igualmente, la CIDH recibió información relativa al homicidio de Noel Castillo Aguilar, ocurrido el 25 de octubre de 2018 en la comunidad Barra de la Cruz, municipalidad de Santiago Astata, Oaxaca. Noel Castillo fue un defensor que trabajaba para la protección de las playas y los derechos comunales a la tierra de la comunidad de Barra de la Cruz, Oaxaca, y además era miembro del Comité de Defensa de los Pueblos Indígenas (CODEDI), organización que trabaja para la protección de los derechos de las comunidades indígenas a la tierra, autonomía y auto-determinación.

175. Durante 2018, la CIDH otorgó diversas medidas cautelares a favor de líderes y defensores indígenas de México, en razón de las amenazas, hostigamientos y otros hechos de violencia de que han sido víctima, llegando en algunos casos incluso al desplazamiento interno²⁶¹. En este contexto, la CIDH reitera que los actos de violencia contra defensoras y defensores de derechos humanos no sólo afectan las garantías propias de todo ser humano, sino que atentan contra el rol fundamental que cumplen en la sociedad y generan un efecto amedrentador y disuasivo de la labor de defensa de los derechos humanos. Dichos actos perjudican además a todas aquellas personas para quienes trabajan, dejándoles en un estado de mayor vulnerabilidad y sumiéndolos en una situación de indefensión²⁶². En ese sentido, la CIDH recuerda que para los pueblos indígenas la pérdida de un líder o un defensor repercute directamente en el ejercicio de sus otros derechos colectivos. Al respecto, la Corte Interamericana de Derecho Humanos ha indicado que las afectaciones a los líderes de una comunidad también puede tener consecuencias negativas en los valores, usos y costumbres de la comunidad o comunidades en que ejerce liderazgo²⁶³.

176. En sus observaciones al presente proyecto de Informe, el Estado informó sobre la publicación de la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) que tiene como propósito cumplir esta recomendación, en la cual se reconocen a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público, se establece que el INPI contará con un Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, Oficinas de Representación en las entidades federativas que se requiera, Centros Coordinadores de Pueblos Indígenas en

²⁵⁹ CIDH, Comunicado de prensa 114/18- CIDH saluda avances en acuerdo de solución amistosa en caso de asesinato de indígena Triqui y defensor de DDHH en México, 22 de mayo de 2018.

²⁶⁰ *Idem*.

²⁶¹ Entre las medidas cautelares, se encuentran: MC No. 685-16 a favor de Lucila Bettina Cruz y su núcleo familiar respecto de México; MC No. 361-17 a favor de Indígenas tsotsiles desplazados del ejido Puebla y miembros del "Centro de Derechos Humanos Ku'untik" respecto de México; MC No. 882-17 a favor de comunidades indígenas tsotsiles de Chalchihuitán y Chenalhó respecto de México; MC No. 454-18 a favor de Marbeli Vivani González López y otros respecto de México, y la MC No. 1165-18 a favor de Sergio López Cantera respecto de México.

²⁶² CIDH, Comunicado de prensa No. 155/18, CIDH expresa su alarma por los asesinatos y condena la violencia contra personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia, 19 de julio de 2018.

²⁶³ Corte IDH, Caso Norín Catrimán y otros VS. Chile Serie C No. 245, párr.357.

cada una de las regiones indígenas del país y establece un Mecanismo de Implementación y Protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas para la formulación y coordinación de políticas públicas transversales²⁶⁴.

177. Si bien se han adoptado medidas, la CIDH observa que estas son insuficientes en la medida de que no se han producido resultados concretos hasta la fecha. En atención a ello, la CIDH concluye el cumplimiento parcial de la presente recomendación.

178. Respecto de la recomendación de **garantizar la disponibilidad de traductores**, el Estado informó que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), a través del Programa de Derechos Indígena, ha otorgado 7.339 apoyos en beneficio de la población indígena que se enfrenta al sistema de justicia penal y/o instancias administrativas. Asimismo, manifestó que dentro del Padrón Nacional de Intérpretes y Traductores en Lenguas Indígenas (PANITLI), se tiene registro de 1.634 intérpretes y traductores de 79 variantes lingüísticas de las Lenguas Indígenas Nacionales. El Estado también señaló que a través del proyecto “La Constitución Mexicana en tu Lengua”, se tradujo la Constitución a 40 lenguas indígenas, así como su explicación en otras 28. Además, que el Instituto Federal de Defensoría Pública (IFDP) cuenta con un cuerpo de Atención de Indígenas integrado por 52 funcionarios; de ellos, 25 fungen como defensores públicos y 27 son servidores públicos del personal de apoyo. Esos funcionarios, en conjunto, permitirían la defensa penal en 37 lenguas. Por último, el Estado agregó que uno de los retos identificados por lo que hace al cumplimiento de la presente recomendación, es ampliar la cobertura de traductores a nivel nacional en donde servidores públicos cuenten con los conocimientos suficientes para la correcta defensa de personas indígenas mediante la interpretación, o en su caso un traductor, para resolver los conflictos jurisdiccionales que pudieran suscitar²⁶⁵. En sus observaciones al proyecto del presente Informe, el Estado señaló que el INPI “brindó apoyo 78 apoyos con intérpretes o traductores en lenguas indígenas que participaron en diligencias de carácter penal y agrario”, y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) ha impulsado 27 procesos de formación de traductores e intérpretes de 131 variantes lingüísticas, en el período de febrero de 2007 a marzo de 2019, así como la formación en 43 lenguas indígenas para el ámbito de justicia de 19 entidades federativas²⁶⁶.

179. La CIDH saluda el trabajo realizado por el CDI a través del Programa de Derechos Indígenas, entidad que otorga apoyos en beneficio de la población indígena que se enfrenta al sistema de justicia penal y/o instancias administrativas. Asimismo, la Comisión toma nota de los esfuerzos en materia de incorporación de intérpretes y traductores, traducción de documentos oficiales a lengua indígena. Sin embargo, la CIDH advierte que las barreras lingüísticas persisten y limitan el acceso de los actores indígenas al sistema judicial; el número de traductores e intérpretes no sólo es insuficiente en relación a la población indígena existente, sino que también, en relación a la diversidad de materias que, además del derecho penal, requieren asistencia jurídica. En este contexto, la CIDH insta al Estado de México para que, en conjunto con los pueblos indígenas, continúe realizando esfuerzos para que dichos colectivos puedan comprender y hacerse comprender en sus propias lenguas en procesos administrativos, políticos y judiciales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces.

180. En atención al análisis anterior, la CIDH advierte el cumplimiento parcial de la presente recomendación. En este sentido, a pesar de que se hayan adoptado diversas medidas, estas son insuficientes pues no se han producido resultados concretos.

181. Sobre la recomendación de **adoptar necesarias para realizar consultas libres, previas e informadas**, el Estado informó que a febrero de 2018 se habían iniciado un total de 89 consultas en materia

²⁶⁴ Gobierno mexicano, Informe del Estado mexicano al proyecto de Capítulo V sobre el Seguimiento a las Recomendaciones del Informe “Situación de los Derechos Humanos en México” de la Comisión Interamericana de Derechos, Nota OEA-00633, 14 de marzo de 2019, párr. 68, pág. 18.

²⁶⁵ Comunicación del Estado de México. “Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe. Situación de los Derechos Humanos en México de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, resultado de la visita que realizó a México del 28 de septiembre al 2 de octubre de 2015”, noviembre de 2018, págs. 47 a 48.

²⁶⁶ Gobierno mexicano, Informe del Estado mexicano al proyecto de Capítulo V sobre el Seguimiento a las Recomendaciones del Informe “Situación de los Derechos Humanos en México” de la Comisión Interamericana de Derechos, Nota OEA-00633, 14 de marzo de 2019, párrs. 70 y 71, pág. 18.

indígena relacionadas con proyectos de desarrollo y reformas constituciones y leyes en los estados. De ellas, 39 habrían sido concluidas. El Estado agregó que en marzo de 2017 se publicó en el DOF el Acuerdo por el que se determinan los supuestos de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, por acciones y/o proyectos que realice la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, así como su sector coordinado y agrupado. Asimismo, indicó que el Poder Judicial ha conocido casos en la materia y ha sentado precedentes relevantes para garantizar el derecho a la consulta de pueblos y comunidades indígenas. En relación con la existencia de mecanismos nacionales creados para el cumplimiento de esta recomendación, informó sobre el establecimiento del Grupo de Trabajo CERD que tiene por objeto dar atención y seguimiento a las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el cual también monitorea lo relativo a las consultas libres, previas e informadas²⁶⁷.

182. La CIDH saluda de los esfuerzos realizados en la materia, así como los precedentes judiciales acordados con lo establecido en el derecho internacional de los derechos humanos. Asimismo, toma nota mecanismos interinstitucionales existentes que dan seguimiento al asunto sobre las consultas libres, previas e informadas. A pesar de lo anterior, la CIDH observa que se mantienen problemas estructurales en materia de consulta libre, previa e informada. Por lo anterior, reitera el llamado realizado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México a garantizar el derecho a la consulta previa a las poblaciones indígenas frente a grandes proyectos de desarrollo²⁶⁸.

183. Por su parte, la CIDH ha recibido información respecto de la realización de megaproyectos sin que se realice la debida consulta previa, libre e informada, así como también de proyectos de inversión que se estarían ejecutando, pese a estar prohibida su continuidad por mandato judicial. Asimismo, la CIDH ha recibido antecedentes que indican que diversos procesos consultivos se estarían ejecutando en contravención a los estándares constitucionales e internacionales aplicables. En esos casos, las consultas no fueron previas; las autoridades estatales desconocieron a las autoridades indígenas y sus propias formas de organización, generando división al interior de las comunidades; los acuerdos tomados en los procesos no fueron respetados por los agentes estatales; la consulta se visualizó como un mero trámite administrativo, al existir además un ambiente de impunidad por la falta de ejecución de las sentencias²⁶⁹.

184. En ese contexto, la CIDH toma nota de las denuncias realizadas públicamente por representantes de comunidades mayas, zapotecas y yaquis, así como académicos e investigadores en materia de derechos indígenas, quienes indicaron que el poder judicial no está garantizando el derecho de las comunidades indígenas a ser consultadas, lo cual los mantiene en situación de desprotección frente a la imposición de proyectos de desarrollo y vulnerables a constantes violaciones de sus derechos humanos²⁷⁰. Asimismo, la CIDH observa que en noviembre de 2018 comunidades indígenas del municipio de Hopelchén, en Campeche, presentaron una denuncia contra funcionarios federales por haber incurrido en diversas faltas administrativas que han afectado los derechos de comunidades mayas en el marco de la consulta indígena, ordenada por la segunda sala de la SCJN en noviembre de 2015²⁷¹.

185. La Comisión reitera que las actividades de desarrollo deben ir acompañadas de medidas adecuadas y efectivas para garantizar que las mismas no se lleven a cabo a expensas de los derechos humanos de las personas y colectivos que pueden ser particular y negativamente afectados²⁷². Al respecto, la Corte Interamericana ha señalado que “la consulta no debe agotarse en un mero trámite formal, sino que debe concebirse como un verdadero instrumento de participación que debe responder al objetivo último de

²⁶⁷ Comunicación del Estado de México. “Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe. Situación de los Derechos Humanos en México de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, resultado de la visita que realizó a México del 28 de septiembre al 2 de octubre de 2015”, noviembre de 2018, págs. 48 a 50.

²⁶⁸ CNDH México, Urge garantizar el derecho a la consulta previa a poblaciones indígenas, ante grandes proyectos de desarrollo, afirma CNDH, 27 de agosto de 2018.

²⁶⁹ Fundación para el Debido Proceso (DPLF), Implementación de la consulta y consentimiento previo, libre e informado. Experiencias comparadas en América Latina y discusiones sobre una ley de consulta en México, 10 de octubre de 2018, págs. 50 a 53.

²⁷⁰ La Minuta, En México no se garantiza el derecho a la consulta indígena, 14 de noviembre de 2018.

²⁷¹ Greenpeace, Denuncian a funcionarios por violaciones en consulta indígena, 28 de noviembre de 2018.

²⁷² CIDH, Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo. Informe industrias extractivas, 2015, párr. 55.

establecer un diálogo entre las partes basado en principios de confianza y respeto mutuos, y con miras a alcanzar un consenso entre las mismas. En ese sentido, es inherente a toda consulta con comunidades indígenas, el establecimiento de un clima de confianza mutua”²⁷³.

186. Con base en lo anterior, la CIDH advierte un cumplimiento parcial de la presente recomendación. Si bien se han adoptado medidas, estas son insuficientes para abordar esta situación de manera integral.

187. Finalmente, de acuerdo con el monitoreo realizado durante 2018, la CIDH observa que persisten las violaciones a los derechos humanos en contra de pueblos indígenas en México. En ese contexto, la violencia generada en el marco de megaproyectos en tierras y territorios ancestrales sin debida consulta previa, propicia la criminalización de defensores, líderes y lideresas indígenas. Sobre el particular, la CIDH reitera la urgencia en la adopción de medidas para garantizar los derechos de personas y pueblos indígenas en el marco de actividades que afecten sus territorios o cuando éstos requieran acceso a la justicia.

5. Personas privadas de libertad

- 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.
- 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.
- Hacer pública la información sobre los estándares de la *American Correctional Association* (“ACA” por sus siglas en inglés) para acreditar centros penales.
- 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.
- 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.
- 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.

188. En relación con la recomendación relativa a **corregir la excesiva aplicación de la prisión preventiva**, la Comisión destaca la información proporcionada por el Estado sobre el establecimiento de jurisprudencia y tesis aislada de la SCJN que determinan la posibilidad de que las personas acusadas en el

²⁷³ Corte IDH, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku VS. Ecuador, Serie C No. 245, Sentencia de fondo y reparaciones, 27 de junio de 2012, párr. 186.

sistema procesal penal mixto soliciten la revisión de esta medida cautelar. Ello, de conformidad con el contenido del artículo 5º transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales²⁷⁴.

189. Por su parte, mediante comunicado de 9 de enero de 2019, la Comisión expresó su preocupación por las diversas iniciativas de reformas constitucionales y legislativas que buscan ampliar el catálogo de delitos para la aplicación de la prisión preventiva automática u oficiosa en México²⁷⁵. Estas acciones resultan contrarias al cumplimiento de la recomendación analizada.

190. Al respecto, en el marco del periodo extraordinario de sesiones del Congreso, que inició el 16 de enero de 2019, la Cámara de Diputados discutió el proyecto de decreto que busca reformar el artículo 19 constitucional a fin de incrementar la lista de delitos que ameritan prisión preventiva de oficio. Ello, tras enviarse a dicha Cámara, la iniciativa aprobada por el Pleno del Senado, con 91 votos a favor y 18 en contra, el pasado 6 de diciembre de 2018. Entre los delitos respecto de los cuales se busca la aplicación automática de la prisión preventiva destacan el abuso sexual contra menores, la desaparición forzada y desaparición cometida por particulares, robo de transporte en cualquiera de sus modalidades, uso de programas sociales con fines electorales, así como delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, y en materia de corrupción. Según los argumentos planteados por los legisladores en el marco de estas discusiones, la principal motivación de estas iniciativas respondería a la supuesta motivación de complacer la exigencia ciudadana respecto de las mejoras en las políticas de seguridad pública.

191. En este contexto, tanto la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos como el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de Naciones Unidas manifestaron su preocupación por las iniciativas en referencia²⁷⁶. De igual manera, la CNDH manifestó su rechazo frente a estas iniciativas al considerar, entre otras cuestiones, que implicarían una “regresión al sistema inquisitivo, no abonando a la reinserción social [...] ni al principio de presunción de inocencia”²⁷⁷.

192. La CIDH recuerda que de conformidad con reiterados y constates pronunciamientos de los órganos del Sistema Interamericano, la aplicación de la prisión preventiva obligatoria en razón del tipo de delito no solo constituye una violación al derecho a la libertad personal en los términos del artículo 7.3 de la Convención Americana²⁷⁸, sino que convierte a la prisión preventiva en una pena anticipada²⁷⁹ que implica una interferencia ilegítima del legislador en las facultades de valoración que competen a la autoridad judicial²⁸⁰. A fin de que el régimen de prisión preventiva resulte compatible con los estándares internacionales en la materia, su aplicación debe partir de la consideración al derecho a la presunción de inocencia, tener en cuenta su naturaleza excepcional y regirse por los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. En este sentido, la Comisión reitera que la privación de libertad de la persona imputada

²⁷⁴ Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, págs. 51-52.

²⁷⁵ CIDH, Comunicado de Prensa 3/19 – CIDH llama al Estado mexicano a abstenerse de adoptar medidas legislativas contrarias a estándares internacionales en materia de prisión preventiva. Washington, D.C., 9 de enero de 2019.

²⁷⁶ Mandato del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de Naciones Unidas, Carta enviada al Estado mexicano, OL MEX 18/2018, 30 de noviembre de 2018, y OACNUDH, Carta a legisladores, OACNUDH/REP243/2018, 7 de noviembre de 2018, pág. 2.

²⁷⁷ CNDH, Carta dirigida a la Presidencia del Senado, 5 de diciembre de 2018, pág. 11.

²⁷⁸ CIDH, Situación de derechos humanos en Honduras, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 42/15 31 diciembre 2015, párr. 558; Corte IDH. Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35, párr. 98.; Corte IDH. Caso Acosta Calderón Vs. Ecuador. Sentencia de 24 de junio de 2005. Serie C No. 129, párr. 135; Corte IDH. Caso López Álvarez Vs. Honduras. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 81. Al igual que en el Sistema Interamericano, la Corte Europea considera que “cualquier sistema de prisión preventiva obligatoria es incompatible con el artículo 5(3) del Convenio Europeo”. CrEDH, Case of Ilijkov v. Bulgaria (Application No. 33977/96), Sentencia del 26 de julio de 2001 (Sección Cuarta de la Corte), párr. 84.

²⁷⁹ CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.163. Doc. 105, 3 de julio de 2017, párr. 91; CIDH, Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 diciembre 2013, párr. 151; CIDH, Informe de Fondo No. 86/09, Caso 12.553. Fondo. Jorge, Jose y Dante Peirano Basso. Uruguay. 6 de agosto de 2009, párr. 141.

²⁸⁰ CIDH, Situación de derechos humanos en Honduras, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 42/15 31 diciembre 2015, párr. 558; 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. 137.

debe tener únicamente un carácter procesal y, en consecuencia, solo puede fundamentarse para evitar razonablemente el peligro de fuga o impedir el entorpecimiento de las investigaciones²⁸¹.

193. En esta ocasión, la Comisión reitera el llamado realizado al Estado mexicano a fin de que los respectivos órganos legislativos aseguren que toda reforma constitucional se ajuste a las normas y estándares interamericanos en materia de privación de libertad. Lo anterior, a fin de que sea respetado el principio de presunción de inocencia que constituye la garantía judicial más elemental dentro del ámbito penal y está expresamente reconocida por diversos instrumentos internacionales de derechos humanos²⁸². En este contexto, y en armonía con lo recomendado por otros organismos de Naciones Unidas, la Comisión también reitera su llamado a que el Estado elimine la inexcusabilidad de los delitos contemplada en el segundo párrafo del artículo 19 constitucional²⁸³. Con base en lo anterior, la CIDH observa que la recomendación continúa pendiente de cumplimiento.

194. En cuanto a la recomendación atinente a **adoptar todas las medidas necesarias para garantizar una estrategia de reinserción social**, la CIDH advierte que la información más reciente que ha sido proporcionada por el Estado no se encuentra actualizada respecto de lo reportado en el año 2017²⁸⁴. Por su parte, la CNDH ha informado de manera reiterada, sobre la insuficiencia de programas de reinserción social para personas privadas de su libertad en los recintos penitenciarios mexicanos²⁸⁵. En particular, informa que los centros de capacidad reducida no cuentan con la infraestructura necesaria que permita el desarrollo de los programas de actividades ni proporcionan una estancia digna, lo que tornaría ilusorio lograr una efectiva reinserción social²⁸⁶. En consideración con lo anterior, la CIDH concluye que la recomendación continúa pendiente de cumplimiento.

195. Respecto de la recomendación concerniente a **hacer pública la información sobre los estándares la ACA para acreditar centros penales**, el Estado no ha remitido información sobre las medidas adoptadas durante este año sobre las acciones realizadas a fin de dar cumplimiento con dicha medida²⁸⁷. Por su parte, organizaciones de la sociedad civil alertan acerca de la necesidad de transparencia sobre los estándares de acreditación de acuerdo a la ACA y denuncian que la intervención del sector privado en el sector penitenciario es opaca y, en consecuencia, resulta en prácticas ligadas a la corrupción²⁸⁸.

196. Por otra parte, y a pesar de los planteamientos sobre la falta de transparencia en este sentido, la CIDH observa que persiste el incremento del número de instituciones penitenciarias acreditadas

²⁸¹ CIDH, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.163. Doc. 105, 3 de julio de 2017, párr. 231. Recomendación A “Medidas de carácter general relativas a las políticas del Estado”, párr. 1

²⁸² En particular, la presunción de inocencia se encuentra contenida en la Declaración Universal de Derechos Humanos (Art. 11.1), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 14.2), la Declaración Americana (Art. XXVI) y la Convención Americana (Art. 8.2). En este sentido; ver también CIDH, Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 46/13, 30 diciembre 2013, párr. 16; CIDH. Informe No. 50/00, Caso 11.298, Fondo, Reinaldo Figueredo Planchart, Venezuela, 13 de abril de 2000, párr. 118.

²⁸³ CIDH, Comunicado de Prensa 3/19 – CIDH llama al Estado mexicano a abstenerse de adoptar medidas legislativas contrarias a estándares internacionales en materia de prisión preventiva. Washington, D.C., 9 de enero de 2019.

²⁸⁴ Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, págs. 51-52.

²⁸⁵ CNDH, Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los centros de reclusión de baja capacidad instalada en la República Mexicana, 27 de febrero de 2018; CNDH, Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2017, 2 de mayo de 2018, págs. 26-8, 30, 49, 53, 58, 59, 67, 69 y 71; CNDH, Comunicado de Prensa DGC/243/18, “Emite CNDH recomendación general 33/2018, tendiente a corregir limitaciones que contravienen el derecho de las personas privadas de la libertad a tener vinculación con el exterior”, 26 de agosto de 2018.

²⁸⁶ CNDH, Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los centros de reclusión de baja capacidad instalada en la República Mexicana, 27 de febrero de 2018, párr. 18.

²⁸⁷ Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, págs. 51-52.

²⁸⁸ AsilLegal, Comunicado, “Centros penitenciarios certificados vs. derechos humanos”, 2 de octubre de 2018; México evalúa. ¡Alto a certificación fraudulenta y privatización de prisiones en México! La grave crisis penitenciaria exige una verdadera política pública. 1 de septiembre de 2017.

por la ACA, sumando un total de 92 instituciones a octubre de 2018²⁸⁹. En este contexto, la organización Asistencia Legal por los Derechos Humanos manifiesta su preocupación debido a que con el fin de obtener mayores certificaciones de la ACA, el Estado mexicano habría desarrollado una política penitenciaria que busca garantizar la seguridad de los centros penales en detrimento de los derechos humanos de las personas encarceladas²⁹⁰. Con base en lo anterior, la CIDH concluye que la recomendación continúa pendiente de cumplimiento.

197. En relación con la recomendación sobre **la implementación de medidas para garantizar condiciones de detención adecuadas, especialmente para grupos en especial situación de vulnerabilidad, políticas penitenciarias con un enfoque de género y la eliminación de barreras para las personas con discapacidad**, el Estado indicó que instruyó al personal de los centros penitenciarios federales sobre la implementación de 44 Protocolos de Actuación, que fueron aprobados por la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, y que se encuentran alineados con estándares nacionales e internacionales en la materia²⁹¹. De igual forma, destacó que entre los desafíos identificados para cumplir con la presente recomendación, se encuentra el “conservar en el largo plazo la disponibilidad de espacios para prevenir y evitar el hacinamiento [...] en los Centros Federales de Readaptación Social”²⁹². Respecto de la adopción de medidas que atiendan a una perspectiva de género, el Estado señaló a largo plazo, se presenta el desafío de mantener la atención médica especializada a las mujeres privadas de la libertad en el Centro Federal de Readaptación Social No. 16 “CPS Femenil Morelos”²⁹³. Sobre el particular, la CIDH advierte que el Estado no ha precisado medidas concretas e integrales que garanticen la implementación de una perspectiva de género en forma transversal a toda la política pública penitenciaria.

198. Por su parte, la CIDH cuenta con información que indica que durante el año 2018 se mantuvieron condiciones de detención que resultarían contrarias a estándares internacionales en la materia²⁹⁴. En este sentido, dichas condiciones se caracterizan por falta de separación entre personas procesadas y sentenciadas, insuficiencia de personal de seguridad y custodia, deplorables condiciones materiales, inadecuada infraestructura, inefectivos programas de atención social, y ausencia de enfoques diferenciados de atención²⁹⁵. De igual forma, resulta preocupante el autogobierno y la ocurrencia de hechos de violencia²⁹⁶. De manera especial, la CNDH llama la atención acerca de la discriminación racial que enfrentan las personas indígenas privadas de libertad²⁹⁷.

199. Sobre las personas con discapacidad, el Estado refirió que los Centros Federales de Readaptación Social cuentan con acondicionamiento de regaderas y sanitarios, habilitación de espacios de áreas médicas y psicológica, actividades en materia educativa y de trabajo social, habilitación de rampas de acceso y estancias, y programas de deporte adaptado y de estimulación de la motricidad²⁹⁸. El Estado agregó que la planta baja de cada pabellón tiene una celda habilitada y equipada para personas con discapacidad²⁹⁹.

²⁸⁹ David Ortega, “Corrupción y olvido imperan en penales mexicanos”, Debate, 16 de octubre de 2018; Embajada y consulados de Estados Unidos en México, Quince penitenciarias mexicanas reciben reconocimiento por cumplir con normas internacionales; 20 de agosto de 2017.

²⁹⁰ AsilLegal, Comunicado, “Centros penitenciarios certificados vs. derechos humanos”, 2 de octubre de 2018.

²⁹¹ Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, págs. 51- 52.

²⁹² *Ídem*.

²⁹³ *Ídem*.

²⁹⁴ Consejo de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, 31er período de sesiones, A/HRC/WG.6/31/MEX/3, 5 a 16 de noviembre de 2018, párr. 26.

²⁹⁵ CNDH, Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los centros de reclusión de baja capacidad instalada en la República Mexicana, 27 de febrero de 2018; CNDH, Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2017, 2 de mayo de 2018.

²⁹⁶ Observatorio de prisiones, Violencia en prisiones, 16 de julio de 2018; Ver también, Excelsior, “Reos de Apodaca y Topo Chico protestan contra mandos de seguridad”, 23 de febrero de 2018.

²⁹⁷ CNDH, Aportación en el marco de la revisión del cumplimiento de recomendaciones contenidas en el informe de la CIDH de 2015, 30 de noviembre de 2018, pág. 15.

²⁹⁸ Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 52.

²⁹⁹ *Ídem*.

Por su parte, la CNDH alerta sobre diversos factores que ocasionan que las personas con discapacidad se enfrentan a una situación de maltrato y discriminación. Entre factores, se encuentran los siguientes: a) falta de un marco normativo acorde con los estándares internacionales; b) ausencia de personal especializado; c) inadecuada clasificación; y d) carencia de programas específicos de tratamiento³⁰⁰.

200. Con base en lo anterior, la CIDH considera que esta recomendación se encuentra con cumplimiento parcial y reitera al Estado mexicano que como garante de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad, tiene el deber jurídico de adoptar acciones concretas y urgentes para garantizar el disfrute de sus derechos fundamentales.

201. Sobre la recomendación de **adoptar medidas para hacer frente a la prisión preventiva y a los altos niveles de hacinamiento**, el Estado provee información relativa únicamente al sistema penitenciario federal. Al respecto, reporta que existen más plazas que personas detenidas, en tanto se registran 38.506 plazas y una población penitenciaria de 17.970 personas³⁰¹. Asimismo, el Estado agrega que con la próxima apertura del Centro Federal de Readaptación Social número 18 “CPS Ramos Arizpe” se incrementará la capacidad total del sistema penitenciario federal³⁰². Por su parte, la CNDH informa que si bien la capacidad instalada en el sistema penitenciario nacional es superior al número de personas encarceladas³⁰³, se sigue presentando la problemática del hacinamiento en algunos centros de detención, debido a una inadecuada clasificación de las personas encarceladas³⁰⁴. Al respecto, destaca la sobrepoblación existente en 48 centros penitenciarios de baja capacidad, donde la situación es crítica y las deplorables condiciones de detención más severas. Dicha entidad también llama la atención acerca de la situación en el estado de Jalisco, que con una capacidad instalada de 2.118 plazas, alberga un total de 5.668 personas detenidas³⁰⁵; lo que representa un nivel de sobrepoblación del 167%.

202. En lo que atañe a la necesidad de incrementar el número de jueces de ejecución, el Estado informa que en julio de 2017 fue publicado el Acuerdo General 7/2017 del Pleno del CJF que establece la adscripción de los Jueces de Distrito con competencia en ejecución en los centros de Justicia Penal Federal³⁰⁶. En sus observaciones al proyecto del presente Informe, el Estado señaló que en la actualidad existen 26 jueces federales de ejecución de sentencias y 44 jueces de Distrito de Procesos Penales Federales³⁰⁷. Por otra parte, el Estado mexicano no aporta información relativa a acciones para revisar de expedientes de personas procesadas. Con base en lo anterior, la CIDH entiende que la recomendación se encuentra con cumplimiento parcial.

203. Finalmente, en lo que hace a la recomendación orientada a asegurar que la **Ley Nacional de Ejecución Penal incluya los estándares internacionales que garanticen los derechos de las personas privadas de libertad, con énfasis en un debido proceso penal y reinserción social**, la CIDH observa que dicha normativa fue publicada el 16 de junio de 2016³⁰⁸ y resulta acorde con los estándares internacionales en la materia. En este sentido, la OACNUDH en México celebró la emisión de dicha normativa, al considerarla

³⁰⁰ CNDH, Situación de las personas con discapacidad psicosocial e inimputables en centros penitenciarios de la República Mexicana, 10 de febrero de 2016, pág. 20-1.

³⁰¹ Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 53.

³⁰² *Ídem*.

³⁰³ En particular, la CIDH informa que actualmente la capacidad instalada cuenta con 212,082 espacios para un total de 204.617 personas privadas de la libertad en toda la República Mexicana. CNDH, Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los centros de reclusión de baja capacidad instalada en la República Mexicana, México, 26 de febrero de 2018, párr. 20.

³⁰⁴ CNDH, Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los centros de reclusión de baja capacidad instalada en la República Mexicana, México, 26 de febrero de 2018, párr. 20.

³⁰⁵ CNDH, Recomendación no. 18/2018, 28 de junio de 2018.

³⁰⁶ Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, págs. 51-52.

³⁰⁷ Gobierno mexicano, Informe del Estado mexicano al proyecto de Capítulo V sobre el Seguimiento a las Recomendaciones del Informe “Situación de los Derechos Humanos en México” de la Comisión Interamericana de Derechos, Nota OEA-00633, 14 de marzo de 2019, párr. 72, pág. 19.

³⁰⁸ Ley Nacional de Ejecución Penal, publicada el 16 de junio de 2016, artículo 1.

de “avanzada para la protección de los derechos humanos de las personas privadas de libertad”, además de que constituiría un paso importante en la transformación de los sistemas de justicia penal y de derechos humanos mexicanos”³⁰⁹.

204. En atención a lo anteriormente expuesto, y en atención a la incorporación de estándares internacionales en la normativa en referencia, la CIDH considera que la recomendación se encuentra con cumplimiento total, y en este sentido, urge al Estado a que entren en vigor todos los preceptos de la ley, y a que adopte las medidas necesarias para la adecuada y pronta implementación de los derechos consagrados en la normativa en referencia.

6. Migrantes y desplazamiento interno forzado

- 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.
- 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.
- Adoptar legislación específica a nivel federal y estatal para abordar el desplazamiento interno, de conformidad con los Principios Rectores del Desplazamiento Interno.
- Asegurar que a nivel federal haya una institución a cargo de la protección de las personas contra el desplazamiento forzado.

205. En relación con la recomendación relativa a **cumplir el conjunto de recomendaciones formuladas en el informe de “Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana”**, la Comisión observa que el Estado mexicano únicamente presentó información relativa a medidas realizadas para la regularización migratoria y derechos laborales, así como a capacitaciones brindadas. Respecto de la regularización migratoria y derechos laborales, el Estado mexicano informó que al 31 de octubre de 2018 se habrían expedido 9.490 Tarjetas de Visitante Regional y Tarjetas de Visitante Trabajador Fronterizo para nacionales de Guatemala y Belice. Por otro lado, en 2018 se concluyeron los trámites del Programa Temporal de Regulación Migratoria (PTRM). Con ello, se otorgó la regularización temporal por 4 años a 5.730 personas extranjeras y, de enero a septiembre del año en curso, se emitieron 1.493 Tarjetas de Residente Temporal³¹⁰. La CIDH considera positivas estas medidas dado que permiten que las personas migrantes cuenten con canales regulares, ordenados y seguros para migrar, así como para permanecer en México en situación migratoria regular, todo lo cual contribuye disminuir la situación de vulnerabilidad de estas personas y promueve el goce de sus derechos, en especial a los derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho al trabajo, a la educación y a la salud.

206. Por otra parte, el Estado reportó que se han capacitado 2.970 servidores públicos respecto al “Protocolo de Actuación para Asegurar el Respeto a los Principios y la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y adolescentes en Procedimientos Administrativos Migratorios”. Adicionalmente, informó sobre actividades de 22 Grupos Beta de Protección a Migrantes, mismos que han apoyado en la orientación a personas migrantes, localización, asistencia social, asesoría legal, rescate y repatriación de personas migrantes³¹¹. La Comisión reconoce la importancia de dichas capacitaciones brindadas en materia de derechos humanos de personas en el contexto de la movilidad humana, tal como fue recomendado por la Comisión. En este sentido, exhorta al Estado a continuar brindando dichas capacitaciones, así como a extender las temáticas de las mismas, incluyendo el derecho a buscar y recibir asilo, acceso a la justicia de las personas migrantes, derechos humanos de las personas migrantes, atención de víctimas de delitos graves, entre

³⁰⁹ Organización de las Naciones Unidas, [Noticias ONU “México: ONU acoge con beneplácito la nueva Ley Nacional de Ejecución Penal”](#), 1 de agosto de 2016.

³¹⁰ Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 53.

³¹¹ *Íbidem*. págs. 53- 54.

otras³¹². En sus observaciones al proyecto del presente Informe, el Estado señaló que el Instituto Nacional de Migración realizó varias capacitaciones en materia de derechos humanos, algunas a servidores públicos, otras en colaboración con la Agencia de la ONU para los Refugiados, la CNDH, el CONAPRED, la CONAVIM y CONADIS; y otras en colaboración con la Organización Internacional para las Migraciones, la Policía Federal e INMUJERES³¹³.

207. Respecto de las violaciones a derechos humanos de personas migrantes en México, las organizaciones de la sociedad civil señalaron que durante 2018 el Estado continuó con una política de control y administración de movimientos migratorios, basada en una perspectiva de seguridad nacional y sin un enfoque de derechos humanos³¹⁴. Reportaron que existen múltiples obstáculos en el acceso a la justicia por parte de migrantes, solicitantes de asilo y refugiados³¹⁵.

208. Asimismo, organizaciones de la sociedad civil denunciaron la existencia de un sistema de control fronterizo militarizado en el sureste mexicano que externaliza la frontera sur de Estados Unidos a la frontera entre México y Guatemala³¹⁶. Al respecto, el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova ha señalado que existe un mayor control fronterizo, incluyendo la participación de las fuerzas armadas, desde que Estados Unidos contribuyó con \$112 millones de dólares en 2014 para el Plan Mérida (ahora llamado Iniciativa Mesoamericana) en tecnología para fortalecer y asegurar la frontera entre México y Guatemala, así como el Programa Frontera Sur³¹⁷.

209. En cuanto a la situación de defensoras y defensores de los derechos de las personas migrantes, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos expresó su preocupación con relación a los riesgos que corren, particularmente quienes se encuentran en la ruta del tren “la Bestia” debido a actividades de grupos armados, de traficantes y de delincuencia organizada, los cuales dirigen sus ataques, extorsiones, secuestros y asesinatos a personas migrantes y a sus defensores. El Relator también destacó información que señala que los funcionarios de migración y las empresas de seguridad privadas acosan a activistas y defensores de derechos humanos que ayudan a personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiados, así como acciones dirigidas a deslegitimar su labor³¹⁸. La Comisión ya había llamado la atención sobre estas problemáticas en sus informes de 2013 y 2015.

210. En sus observaciones al proyecto del presente Informe, el Estado señaló que “el INM entregó, hasta el 20 de febrero de 2019, 15,662 Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias, de las cuales, 11,378 fueron otorgadas a nacionales hondureños, 1,970 a nacionales salvadoreños, 1,932 a nacionales guatemaltecos, 341 a nacionales nicaragüenses, 12 a nacionales estadounidenses, 8 a nacionales haitianos, 8 a nacionales venezolanos, 6 a nacionales cubanos, 5 a nacionales brasileños, una a un nacional ecuatorianos y otra más a un nacional colombiano”. Además, señaló que el 26 de febrero de 2019, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) y el Instituto Nacional de Migración (INM) suscribieron el “Mecanismo de Coordinación de Acciones Estratégicas” para reducir los riesgos que podrían enfrentar las personas

³¹² 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. 409.4, 409.11.

³¹³ Gobierno mexicano, Informe del Estado mexicano al proyecto de Capítulo V sobre el Seguimiento a las Recomendaciones del Informe “Situación de los Derechos Humanos en México” de la Comisión Interamericana de Derechos, Nota OEA-00633, 14 de marzo de 2019, párr. 73, pág. 19.

³¹⁴ *Ídem*.

³¹⁵ *Ídem*.

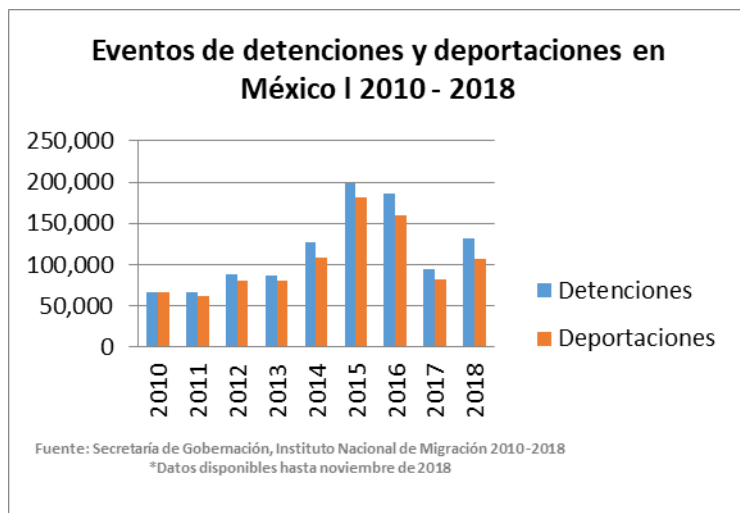
³¹⁶ Organizaciones de la Sociedad Civil, Informe EPU 2018, párr. 5.

³¹⁷ Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, Aportes para el Informe Anual 2018 de la CIDH, Los derechos humanos de las personas migrantes, solicitantes de refugio, refugiadas y sus familias en la frontera sur de México, 1 de diciembre de 2018, págs. 2-3.

³¹⁸ Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos relativo a su misión a México, 12 de febrero de 2018, párr. 74.

migrantes, asimismo para ampliar las herramientas que favorezcan la identificación de posibles solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado³¹⁹.

211. Por otra parte, la Comisión ha seguido monitoreando con preocupación la situación relativa a la aplicación generalizada de la detención migratoria de personas que se encuentran en situación migratoria irregular. Asimismo, ha observado el endurecimiento de las políticas migratorias a partir del Programa Frontera Sur, el cual fue anunciado por el gobierno en julio de 2014. En este sentido, la información oficial disponible indica que a noviembre de 2018 se habían registrado un total de 131.931 eventos de detención y 106.721 deportaciones. Ello representa un aumento del 51.27% y 40.66%, con respecto al mismo periodo en 2017³²⁰. Asimismo, hasta noviembre de 2018 fueron detenidos 30.076 niños, niñas y adolescentes³²¹.



212. Al respecto, la Comisión observa con preocupación relativa a que la mayoría de las personas detenidas y deportadas son pertenecientes al Triángulo Norte de Centroamérica (Honduras, El Salvador y Guatemala), países respecto de los cuales se evidencian situaciones de violaciones masivas de derechos humanos, así como situaciones de violencia generalizada en determinadas ciudades y zonas de estos países, las cuales son ocasionadas, en su mayoría, por el actuar de pandillas y maras, por lo que las deportaciones y/o devoluciones pueden poner en peligro la vida de estas personas. En este sentido, Amnistía Internacional reportó que el Instituto Nacional de Migración (INM) incumple sistemáticamente el principio de no devolución (*non-refoulement*), el cual prohíbe la devolución de personas a situaciones en donde corren riesgo de sufrir persecución u otras violaciones graves a sus derechos humanos. Amnistía Internacional reportó que el 40% de las 297 personas objeto de su estudio aportaban indicios sólidos de una violación al derecho a la no devolución³²².

213. Adicionalmente, la Comisión muestra preocupación relativa a la detención de niños, niñas y adolescentes y observa que si bien el artículo 111 del Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes prohíbe su detención, independientemente de que viajen o no en compañía de una persona adulta, la Ley de Migración no ha sido reformada y en la práctica durante 2018 se les continuaba deteniendo en estaciones migratorias³²³. Al respecto, la Comisión recuerda que los Estados no pueden recurrir a la privación de la libertad de niños o niñas para cautelar los fines de un proceso migratorio ni

³¹⁹ Gobierno mexicano, Informe del Estado mexicano al proyecto de Capítulo V sobre el Seguimiento a las Recomendaciones del Informe “Situación de los Derechos Humanos en México” de la Comisión Interamericana de Derechos, Nota OEA-00633, 14 de marzo de 2019, párrs. 75 y 76, pág. 19.

³²⁰ Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación, *Boletines Estadísticos*, 2017 y 2018.

³²¹ *Ídem*.

³²² Amnistía Internacional, *México: Las autoridades migratorias devuelven ilegalmente a miles de personas centroamericanas a una posible muerte*, 23 de enero de 2018.

³²³ Organizaciones de la Sociedad Civil, Informe EPU 2018, párr. 6.

tampoco pueden fundamentar tal medida en el incumplimiento de los requisitos para ingresar y permanecer en un país, en el hecho de que la niña o el niño se encuentre solo o separado de su familia o en la finalidad de asegurar la unidad familiar, toda vez que pueden y deben disponer de alternativas menos intrusivas y lesivas, y al mismo tiempo, proteger de forma prioritaria e integral los derechos de la niña o del niño³²⁴.

214. La Comisión también recibió información sobre la sentencia del Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México, por medio de la cual se reconoció el derecho a defender los derechos humanos de las organizaciones de la sociedad civil y el de las personas detenidas en estaciones migratorias de recibir asistencia jurídica y representación legal. Dicho amparo fue promovido por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos después de recibir una negativa por parte del INM de permitirles el ingreso con la finalidad de brindar y ofrecer servicios gratuitos de representación legal a las personas detenidas³²⁵. Al respecto, la Comisión saluda la sentencia y recuerda al Estado mexicano la importancia de garantizar que las personas detenidas en estaciones migratorias puedan acceder a representantes legales, denunciar delitos y violaciones a derechos humanos, por lo que las limitaciones para que las organizaciones de la sociedad civil realicen su trabajo son de suma preocupación³²⁶.

215. La CIDH recuerda también que es fundamental asegurar mecanismos autónomos e independientes de monitoreo, permitiendo que las organizaciones de la sociedad civil tengan acceso a los centros de detención con el propósito de monitorear las condiciones de detención, lo que incluye garantizar el acceso a todas las instalaciones de los lugares de privación de libertad; el acceso a la información y documentación relacionada con el establecimiento y las personas privadas de libertad; y la posibilidad de entrevistar en privado y de manera confidencial a las personas privadas de libertad y al personal, tal como lo establece el Principio XXIV de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas³²⁷.

216. En relación con las solicitudes para el reconocimiento de la condición de refugiado, la Comisión Mexicana para el Apoyo a refugiados (COMAR) registró en 2018 el número más elevado de personas que solicitaron el reconocimiento de la condición de refugiado, con 29.600 personas; siendo 7.285 niños, niñas y adolescentes; 13.613 de nacionalidad hondureña; 6.386 venezolana; 6.135 salvadoreña; 1.340 guatemalteca; y 1.262 nicaragüense³²⁸. La Comisión destaca y valora el reconocimiento como refugiadas de casi todas las personas de nacionalidad venezolana que han solicitado asilo por parte del Estado, muchas siendo reconocidas bajo la definición ampliada de refugiado establecido en la Declaración de Cartagena de 1984³²⁹. Dicha medida va en línea con la preocupación manifestada por la CIDH respecto de personas venezolanas y su llamado a los Estados de la región de adoptar medidas tendientes a brindar un trato humanitario y respuestas de protección internacional a personas procedentes de Venezuela por la grave crisis humanitaria por la que atraviesa el país³³⁰.

³²⁴ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-21/14: Derechos y garantías de la migración y/o en necesidad de protección internacional, 19 de agosto de 2014, párr. 283.6.

³²⁵ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos, Juez determina que INM violó derecho a defender los derechos humanos de la CMDPDH al impedir su acceso a estaciones migratorias, 5 de julio de 2018.

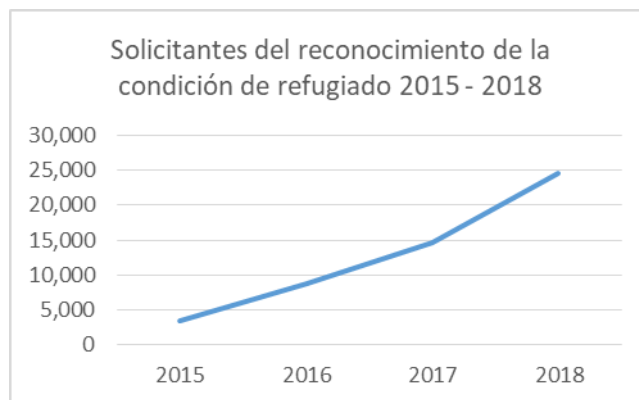
³²⁶ Informe alternativo sobre el cumplimiento de México de la Convención Internacional sobre la Protección de los derechos de todos los trabajadores Migratorios y de sus Familiares para el Comité de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de Naciones Unidas, p. 15.

³²⁷ CIDH, 119/17 - CIDH expresa profunda preocupación por muertes y condiciones de detención en centros de detención migratoria en Estados Unidos, Washington, D.C., 11 de agosto de 2017.

³²⁸ Secretaría de Gobernación, Boletín Estadístico de la condición de refugiado en México, 2018.

³²⁹ COMAR, Transparencia Focalizada, Estadísticas 2013 – 2017.

³³⁰ CIDH, 43/17 - CIDH expresa su preocupación por situación de personas migrantes venezolanas y llama a Estados de la región a implementar medidas para su protección, Washington, D.C., 25 de enero de 2017.



Fuente: Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación

217. La Comisión continuó recibiendo información por parte de organizaciones de la sociedad civil relativa a preocupaciones en los procedimientos para el reconocimiento de la condición de refugiados. Entre ellas se encuentra la falta de información sobre el derecho a buscar y recibir asilo; la ausencia de identificación de personas que pudieran necesitar protección internacional; la falta de orientación y representación jurídica gratuita; limitaciones para ejercer la representación legal; y la preocupación por el plazo de 30 días hábiles para solicitar asilo. Asimismo, organizaciones de la sociedad civil denunciaron la ausencia de una regulación para hacer efectivo el derecho a buscar y recibir asilo en aeropuertos y fronteras marítimas y terrestres, así como rechazos en fronteras, en especial de personas venezolanas, colombianas y de Medio Oriente³³¹. En sus observaciones al proyecto del presente Informe, el Estado señaló que la COMAR realiza brigadas “de atención a lugares de destino de personas migrantes, entre ellas Tijuana, Mexicali, Saltillo, Ciudad Hidalgo, a fin de brindar información y distribuir material impreso sobre el derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado”³³². Al respecto, la CIDH considera que estas prácticas denunciadas por la sociedad civil son sumamente preocupantes dado que ponen en riesgo de vulneración los derechos a buscar y recibir asilo, así como el derecho a la no devolución, reconocidos en los artículos 22.7 y 22.8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

218. La Comisión también fue informada que a partir del sismo de 19 de septiembre de 2017 la COMAR suspendió los plazos y términos de los procedimientos que llevaba a cabo³³³. En este sentido, en diciembre de 2018, la COMAR informó que tiene un rezago de 22 mil solicitudes³³⁴. A pesar de dicha situación, el Proyecto de Egresos de 2019 recortó el presupuesto para la COMAR en casi 5 millones. No obstante, la Comisión observa que se tiene planeado realizar una redistribución del presupuesto para que lleguen más fondos a la COMAR, a lo que se le han sumado un aumento de personal y oficinas para atender la situación³³⁵. La Comisión saluda las medidas que se tomen para dotar a la COMAR de recursos presupuestarios adecuados para garantizar el derecho de las personas a buscar y recibir asilo en territorio mexicano.

219. En adición a lo anterior, durante 2018, la CIDH monitoreó las tres caravanas de migrantes y solicitantes de asilo que llegaron a México, con alrededor de 7.000 personas, pertenecientes en su mayoría de

³³¹ Respuestas al Cuestionario de Consulta: Elaboración de informe sobre debido proceso y protección judicial en los procedimientos para el reconocimiento de la condición de refugiado, protección complementaria y apatridia de Sin Fronteras, el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos.

³³² Gobierno mexicano, Informe del Estado mexicano al proyecto de Capítulo V sobre el Seguimiento a las Recomendaciones del Informe “Situación de los Derechos Humanos en México” de la Comisión Interamericana de Derechos, Nota OEA-00633, 14 de marzo de 2019, párrs. 75 y 76, pág. 19.

³³³ Secretaría de Gobernación, Acuerdo por el que se suspenden los plazos y términos de los procedimientos que lleve a cabo la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, 31 de octubre de 2017.

³³⁴ Animal Político, México bate récord de solicitudes de asilo, pero recortan presupuesto para Comisión de Refugiados, 18 de diciembre de 2018.

³³⁵ *Idem*.

Honduras y El Salvador, que optaron por salir de sus países debido a múltiples razones, entre las que destacan la situación de violencia generalizada, en particular por parte del crimen organizado; corrupción e impunidad; pobreza y falta de oportunidades. Debido a los peligros del viaje, las personas centroamericanas decidieron organizarse en caravanas con la intención de llegar a Estados Unidos, y en algunos casos, quedarse en México. La primera caravana llegó a México el 18 de octubre y se estima que estuvo conformada por un cerca de 4.600 personas de Honduras, El Salvador y Guatemala y contaba con muchas familias jóvenes y más de 400 niños y niñas; la segunda caravana estuvo conformada, mayormente, por 1.050 personas hondureñas, de las cuales 95% eran hombres jóvenes; la tercera se estima que estuvo conformada por 1,500 personas, principalmente hombres jóvenes salvadoreños³³⁶. De acuerdo con información publicada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), para mediados de noviembre 3.331 personas de las caravanas habían solicitado asilo en México³³⁷.

220. El Estado mexicano informó sobre medidas que realizó para atender a las caravanas, como diversas capacitaciones y campañas de sensibilización, la habilitación de la Feria Mesoamericana de Tapachula, en el estado de Chiapas, en donde la COMAR registró a personas solicitantes de asilo; la instalación del albergue en el Estadio “Palillo Martínez” en la Ciudad de México y 4 albergues en Puebla; la instalación de ferias de empleo en Tijuana y Mexicali, y la creación de un puente humanitario con la finalidad de ofrecer ayuda humanitaria a las personas desde Oaxaca hasta la Ciudad de México. Asimismo, el Estado informó sobre la creación del plan “Estás en tu casa” como otra opción de regularización, así como la posibilidad de retornar a sus países de origen. El Estado informó sobre la contratación de 49 personas para atender la situación y sobre distintas medidas a nivel estatal relativas a asegurar los derechos de las personas migrantes, incluyendo el derecho a la salud. Por su parte, la CIDH observa que la CNDH emitió 14 medidas cautelares para proteger los derechos de las personas que integran las caravanas, en donde se incluye el derecho a buscar y recibir asilo, así como información y asesoría para llevar a cabo sus procedimientos. Respecto a deportaciones de personas pertenecientes a la caravana, el Estado informó que fueron deportados los 98 extranjeros por comportamiento violento al intentar agredir y lesionar a Agentes Federales de Migración y Policías Federales y que se realizaron 4,080 retornos asistidos. Finalmente, el Estado informó que se han implementado medidas de prevención y protección a favor de personas defensoras de derechos humanos y periodistas³³⁸.

221. La Comisión recibió información por parte de sociedad civil relativa a que, durante su recorrido, las personas migrantes y solicitantes de asilo que integraron las caravanas enfrentaron situaciones de gran precariedad, en particular en lo concerniente a la falta de acceso a alimentación, agua, servicios de salud y sanitarios, albergue, así como al hecho de realizar el recorrido a la intemperie, expuestos a las inclemencias del clima y de la ruta y a altercados con autoridades estatales³³⁹. Adicionalmente, la llegada de las caravanas generó reacciones y medidas hostiles por parte de diversas autoridades en países de tránsito y destino, como los pronunciamientos relativos a detener la caravana, al cierre de fronteras, así como la detención y deportación de algunas personas que integran la caravana. A la vez, las caravanas fueron objeto de actos xenófobos y discriminatorios. En este sentido, la CIDH registró que el 18 de noviembre de 2018 se realizó la “Marcha en contra de la Caravana Migrante” en Tijuana, Baja California, en donde las personas gritaban, entre otras consignas, “fuera hondureños, aquí no los queremos”, “México para los mexicanos” y “fuera los maras”. Adicionalmente, se lanzaron botellas de agua en contra de las personas y tuvieron que intervenir policías antimotines para evitar actos violentos³⁴⁰. Por su parte, el alcalde de Tijuana, José Manuel Gastélum, al referirse a los integrantes de las caravanas de migrantes, señaló que “los derechos humanos son para los

³³⁶ ACNUR, *Repuesta a la llegada de solicitantes de asilo del Norte de Centroamérica*, 14 de noviembre de 2018.

³³⁷ *Ídem*.

³³⁸ Estados Unidos de México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Comunicación del Estado mexicano, Medidas para la protección de los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo que hacen parte de las caravanas, en respuesta a solicitud de información en conformidad con el artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 20 de noviembre de 2018.

³³⁹ CIDH, Comunicado de Prensa No. 225/18, *CIDH expresa su preocupación por la situación de la “Caravana de migrantes” proveniente de Honduras y llama a los Estados de la región a adoptar medidas para su protección*, 23 de octubre de 2018.

³⁴⁰ BBC, *Caravana de migrantes en Tijuana: por qué la llegada de centroamericanos causa en la ciudad fronteriza una hostilidad contra los migrantes que no se había visto antes*, 19 de noviembre de 2018.

humanos derechos”, asegurado que las personas migrantes llegan en un plan agresivo, grosero y retando a la autoridad³⁴¹.

222. Adicionalmente, en su audiencia ante la CIDH sobre la situación de derechos humanos de las personas que integran la Caravana de migrantes y solicitantes de asilo, las organizaciones participantes denunciaron problemas de seguridad; falta de asistencia humanitaria; problemas en la gestión de las fronteras y uso de la fuerza; deportaciones sin análisis de necesidades de protección internacional; obstáculos para solicitar asilo, entre los que destacan listas de espera en Tijuana y la decisión de Estados Unidos de restringir el asilo únicamente a las personas que cruzan por los puntos autorizados; xenofobia y discriminación por parte de autoridades y población en general; así como diversos abusos y violaciones a sus derechos humanos³⁴².

223. La CIDH también ha recibido información según la cual existiría una línea de cooperación entre el gobierno estadounidense y el mexicano que, en la práctica, obstaculiza el ejercicio del derecho a buscar y recibir asilo en Estados Unidos. Al respecto, Amnistía Internacional reportó que, al menos desde abril de 2018, las autoridades estadounidenses y mexicanas exigen a las personas que se inscriban en una lista de espera en Tijuana, en lugar de permitirles solicitar asilo directamente en la frontera. Dicha lista es coordinada por las propias personas que solicitan asilo y las autoridades mexicanas de acuerdo con las limitaciones estadounidenses en relación con cuántas personas recibirán por día. Amnistía Internacional denunció que quienes solicitan asilo sin documentos de identidad tienen prohibido inscribirse a la lista de quienes esperan solicitarlo y que si no aprovechan su turno, se arriesgan a perderlo definitivamente³⁴³. Amnistía documentó un tiempo medio de espera de cinco semanas en Tijuana, también manifestó que antes de la caravana, el 80% de las solicitudes eran de nacionalidad mexicana³⁴⁴. Al respecto, la Comisión recuerda al Estado mexicano que la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce los derechos a salir libremente de cualquier país, inclusive el propio (artículo 22.2); el derecho a buscar y recibir asilo (artículo 22.7); y el derecho a la no devolución (artículo 22.8). En este sentido, la Comisión llama al Estado mexicano a abstenerse de realizar dichas acciones en la medida en son violatorias de dichos derechos.

224. En sus observaciones al proyecto del presente Informe, el Estado señaló que “no coincide con la medida unilateral implementada por las autoridades de Estados Unidos, relativa a la sección 235(b)(2)(c) de la Ley de Inmigración y Nacionalidad de ese país, al tiempo que ha refrendado su determinación respecto de la protección a los migrantes y la promoción del desarrollo económico y social que mitigue las causas estructurales de los flujos migratorios”. Además, agregó que “el Gobierno de México seguirá insistiendo en la necesidad de atender las causas de la migración desde su raíz, en los países de origen de los migrantes, en el marco de la nueva política migratoria, basada en los derechos humanos”³⁴⁵.

225. Si bien la Comisión observa que el Estado mexicano ha venido realizando algunas medidas encaminadas a cumplir con algunas de las 69 recomendaciones del informe “Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México”, en particular, en lo referente a programas de regularización migratoria y otorgamiento de visas laborales, capacitaciones a autoridades, reconocimiento de personas venezolanas como refugiadas en términos de la Declaración de Cartagena y las medidas implementadas para la atención a las caravanas. En todo caso, la CIDH considera que dada la magnitud de la situación y la falta de información comprehensiva, las recomendaciones se encuentran con cumplimiento parcial.

³⁴¹ El País, [El alcalde de Tijuana arremete contra la caravana de emigrantes](#), 17 de noviembre de 2018.

³⁴² CIDH, Audiencia Regional: Situación de derechos humanos de las personas que integran la Caravana de Migrantes, 170 Periodo de Sesiones, 6 de diciembre de 2018.

³⁴³ Amnistía Internacional, [América: El gobierno de Estados Unidos pone en peligro a solicitantes de asilo con políticas ilícitas](#), 26 de noviembre de 2018.

³⁴⁴ *Ídem*.

³⁴⁵ Gobierno mexicano, Informe del Estado mexicano al proyecto de Capítulo V sobre el Seguimiento a las Recomendaciones del Informe “Situación de los Derechos Humanos en México” de la Comisión Interamericana de Derechos, Nota OEA-00633, 14 de marzo de 2019, párr. 85, pág. 20.

226. Ahora bien, respecto a las recomendaciones de la Comisión relativas a **desplazamiento interno**, la Comisión observa que el *Internal Displacement Monitoring Center* reportó que para finales de 2017 había en México aproximadamente 345.000 personas desplazadas por hechos violentos. De ellas 29.000 fueron nuevas personas desplazadas por hechos violentos y 195.000 por desastres naturales³⁴⁶. En 2017 México fue el quinto país que tuvo mayores nuevos desplazamientos internos, en especial debido al desplazamiento de 30.000 personas originado por el sismo ocurrido en noviembre de 2017.

227. Al respecto, el 24 de febrero de 2018 la Comisión otorgó medidas cautelares a favor de los y las indígenas tsotsiles provenientes de las comunidades Cruzton, Tzomolto'n, Bojolochojo'n, Cruz Cacanam, Tulantic, Bejelto'n, Pom, Chenmut, y Kanalumtic de Chalchihuitán, y la comunidad Majompepentic de Chenalhó en México, debido a que estarían en una situación de riesgo por agresiones, hostigamiento y amenazas de parte de personas armadas, así como por los impactos en sus derechos generados por el desplazamiento fuera de sus comunidades de origen y que estarían buscando regresar a sus lugares de origen³⁴⁷. En esa misma fecha, la Comisión decidió solicitar la adopción de medidas cautelares a favor de las personas indígenas tsotsiles que se encontrarían desplazadas del Ejido Puebla en la ciudad de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas y los integrantes del Centro de Derechos Humanos Ku'untik en México. La solicitud de medidas cautelares alega que los beneficiarios se encuentran en una situación de grave riesgo debido a una serie de amenazas, hostigamientos y actos de violencia perpetrados por parte de un grupo de personas armadas con motivo de disputas de carácter territorial y político, entre otras, así como por la presunta precariedad provocada por el desplazamiento³⁴⁸.

228. Asimismo, la Comisión recomendó al Estado mexicano 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. En este sentido, el Estado mexicano ha venido informando a la Comisión que el fenómeno de desplazamiento interno en ese país no responde a ninguno de los elementos de desplazamiento interno forzoso, por lo que la atención correspondiente debía ser a través de la figura de víctima de delito y de violaciones a derechos humanos³⁴⁹. Por su parte, en la audiencia ante la Comisión relativa a Desplazamiento Interno y derechos humanos en las Américas, instituciones nacionales de derechos humanos, incluyendo a la CNDH de México, expresaron su preocupación por la falta de diagnóstico, estadísticas, legislación y políticas públicas focalizadas para atender la problemática³⁵⁰.

229. Tanto la Comisión Interamericana como la Corte Interamericana han considerado que los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, resultan de particular relevancia para determinar el alcance y contenido del artículo 22.1 de la CADH en el contexto del desplazamiento interno³⁵¹. En este sentido, la Corte IDH ha establecido que una interpretación evolutiva del artículo 22.1 de la Convención Americana permite sostener que este derecho no solo puede ser vulnerado por existir restricciones formales o legales a la circulación de la población, sino también por condiciones *de facto* que impidan a la población desplazarse libremente³⁵². De acuerdo con lo establecido por los Principios Rectores, los Estados tienen cuatro obligaciones principales respecto de las personas desplazadas internas: (i) la obligación de prevenir el desplazamiento; (ii) la obligación de proteger y brindar asistencia a los desplazados durante el desplazamiento; (iii) la obligación de prestar y facilitar la asistencia humanitaria; y (iv) la obligación de

³⁴⁶ Internal Displacement Monitoring Centre, *Global Report on Internal Displacement* 2017, p. 115.

³⁴⁷ CIDH, Resolución 15/2018, Medida Cautelar No. 882-17, Comunidades indígenas tsotsiles de Chalchihuitán y Chenalhó respecto de México, 24 de febrero de 2018.

³⁴⁸ CIDH, Resolución 13/2018, Medida Cautelar No. 361-17, Indígenas tsotsiles desplazados del ejido Puebla y miembros del “Centro de Derechos Humanos Ku'untik” respecto de México, 24 de febrero de 2018.

³⁴⁹ Comunicación del Estado mexicano. Tercer Informe del Estado Mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos “Situación de los Derechos Humanos en México”, resultado de la visita que realizó a México del 28 de septiembre al 2 de octubre de 2015.

³⁵⁰ CIDH, Desplazamiento Interno y derechos humanos en las Américas, 167 Período de Sesiones, 3 de marzo de 2018.

³⁵¹ CIDH, *Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*, párr. 536.

³⁵² Corte IDH. Caso Yarce y otras vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2016, párr. 214.

facilitar el retorno, reasentamiento y reintegración de los desplazados internos en condiciones de seguridad³⁵³.

230. En este sentido, la Comisión reitera su recomendación relativa a 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 y considera que esta se encuentra pendiente de cumplimiento.

231. En relación con su recomendación sobre **adoptar una legislación específica a nivel federal y estatal para abordar el desplazamiento interno de conformidad con los Principios Rectores del Desplazamiento Interno**, el Estado ha venido informando que a nivel estatal se cuenta con dos entidades federativas (Chiapas y Guerrero) que han emitido leyes en materia de desplazamiento interno forzado³⁵⁴. Asimismo, la Comisión ha saludado el reconocimiento explícito a las víctimas de desplazamiento interno en el artículo 79 de la Ley General de Víctimas. Al mismo tiempo, observa que dicha inclusión no da respuesta cabalmente a las necesidades de las personas desplazadas internamente. Es por lo anterior que la Comisión reitera su recomendación para adoptar una legislación específica a nivel federal y estatal para abordar el desplazamiento interno basada en los Principios Rectores del Desplazamiento Interno y observa que dicha recomendación se encuentra con cumplimiento parcial.

232. Finalmente, la Comisión ha recomendado al Estado mexicano **asegurar que a nivel federal haya una institución a cargo de la protección de las personas contra el desplazamiento forzado**. Al respecto, el Estado no aportó mayor información sobre su cumplimiento a la Comisión. Por ello, la presente recomendación se encuentra pendiente de cumplimiento.

7. Defensores y defensoras de derechos humanos

- Fortalecer las instancias encargadas de la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, para que estas 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.

233. En su informe *Situación de los derechos humanos en México*, la Comisión advirtió que a pesar de los avances identificados por la aprobación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y la creación del Mecanismo de Protección, la Comisión recibió información sobre serios obstáculos que amenazan la efectividad del mecanismo y de la aplicación de la mencionada ley. En este sentido, la CIDH señaló que, según la información recibida, varias de estas dificultades se relacionan con la dotación de recursos económicos para que la institución pueda desarrollar sus labores y se le garantice una sostenibilidad financiera en el largo plazo; una adecuada difusión de las competencias y procedimientos que se encuentran desarrollando; así como desplegar estrategias para que los distintos niveles de las instituciones estatales y federales trabajen de manera coordinada, al haberse observado que algunas de ellas no tendrían la voluntad política de colaborar³⁵⁵. Al respecto, la Comisión recomendó al Estado de México 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, 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. A su vez, instó al Estado mexicano a incorporar las

³⁵³ CIDH, *Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*, párr. 537.

³⁵⁴ CIDH, *Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*, párr. 537.

³⁵⁵ CIDH, *Situación de los derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 44/15, 31 diciembre 2015, párr. 436.

perspectivas de género y multicultural en el diseño y adopción de medidas de protección para defensoras y periodistas³⁵⁶.

234. En su informe a la Comisión, el Estado señaló que al 1 de junio de 2018, el saldo patrimonial del Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, era de 227 millones de pesos. En este sentido, el Estado destaca que el presupuesto en medidas de protección ha incrementado de 20.8 millones de pesos en 2014 a 191.8 millones de pesos en 2017³⁵⁷. Por su parte, la CNDH informó a la CIDH que en agosto de 2018 solicitó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que se dotara de recursos presupuestales suficientes al mecanismo ante el riesgo de que en el mes de octubre se quedara sin fondos y con ello se presentara un peligro inminente para las personas beneficiarias³⁵⁸. Con relación a las medidas de protección, el Estado de México señaló que el número de casos revisados y aprobados en las Juntas de Gobierno del Mecanismo aumentó de 4 casos por sesión en 2012 a 40 en 2017. Asimismo, señaló que actualmente el mecanismo impulsa iniciativas que incorporen el punto de vista de la sociedad civil e impulsa un proyecto con la agencia USAID a fin de incorporar buenas prácticas en su estructura y funcionamiento³⁵⁹. Además, señala que el Mecanismo elaboró metodologías específicas para casos individuales, colectivos y con perspectiva de género. En todos estos casos se evalúa la probabilidad de afectación a los derechos de las personas beneficiarias en relación con su entorno social, económico, familiar y laboral de las zonas donde habita o desarrolla su labor³⁶⁰.

235. En relación con la implementación de estrategias para que las diferentes instituciones en los niveles federales y estatales trabajen de manera articulada, el Estado informó a la CIDH sobre la colaboración entre la FEADLE, el INACIPE, la Agencia de Investigación Criminal y la Policía Federal a fin de avanzar en la construcción de una estrategia de seguridad digital. Asimismo, señaló la permanente coordinación de esfuerzos con la FEADLE para la protección y prevención de amenazas y agresiones e intercambio permanente de información para sustentar los análisis de riesgo al interior del Mecanismo³⁶¹.

236. La CIDH advierte que, en lo que refiere a la dotación de recursos económicos, durante 2018 el Mecanismo de Protección tuvo que hacer frente a una crisis financiera. El 2 de noviembre de 2018 la CIDH y expertos internacionales instaron al Gobierno de México a adoptar todas las medidas necesarias para garantizar una financiación continua y suficiente para el Mecanismo Federal de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas para prevenir futuras crisis financieras³⁶². De acuerdo con organizaciones de la sociedad civil, esta es la segunda vez que el Mecanismo de Protección se encuentra sin recursos financieros, siendo la primera vez en 2017³⁶³. La Comisión recuerda que una parte integral del compromiso político del Estado con su programa de protección de personas defensoras de derechos humanos es un nivel adecuado de personal formado para recibir solicitudes de protección, realizar análisis de riesgo, adoptar medidas de protección y su aplicación, y realizar monitoreo para asegurar que su implementación es la adecuada.

237. Así, el Estado debe proveer los recursos presupuestarios y logísticos necesarios para asegurar que las medidas de protección pueden permanecer en efecto mientras subsista el riesgo. En este sentido, el Estado debe asignar recursos en sus partidas presupuestarias, con el fin de cubrir los costos de

³⁵⁶ *ibidem*, párr. 539.

³⁵⁷ Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe "Situación de los Derechos Humanos en México", pág. 30.

³⁵⁸ CNDH, Aportación en el marco de la revisión del cumplimiento de recomendaciones contenidas en el informe de la CIDH de 2015, 30 de noviembre de 2018, pág. 20.

³⁵⁹ Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe "Situación de los Derechos Humanos en México", pág. 30.

³⁶⁰ *ibidem*, pág. 64.

³⁶¹ *idem*.

³⁶² CIDH, Comunicado de Prensa No. 236/18, [Expertos internacionales llaman a México a que asegure un financiamiento continuo y suficiente para el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en México](#), 8 de noviembre de 2018.

³⁶³ Espacio OSC, [El Espacio OSC hace un llamado al Gobierno federal para dotar de recursos y garantizar el funcionamiento del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas](#), 29 de agosto de 2018.

personal que trabaje en el programa, así como los gastos específicos relacionados con las medidas de protección otorgadas a las personas en riesgo, con el fin de que la protección no se convierta en una carga para la defensora o el defensor que se encuentra bajo protección.

238. Considerando los avances y la información sobre la crisis financiera del Mecanismo de Protección y dada la importancia de una estabilidad presupuestaria de este para una efectiva protección a personas defensoras de derechos humanos, la CIDH estima que el Estado de México ha cumplido parcialmente esta recomendación.

8. Libertad de expresión

- 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.
- 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.
- 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.
- Mantener el carácter de fiscalía especializada de la FEADLE y dotarla de recursos económicos y humanos suficientes para que pueda cumplir con su labor.
- 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.
- 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.
- 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.

239. En su informe *Situación de los derechos humanos en México* y en su primer informe de seguimiento a las recomendaciones formuladas, la CIDH manifestó su preocupación por el aumento acelerado de las agresiones de distinto tipo y homicidios de periodistas y comunicadores en México. Esta Comisión observa y mantiene su preocupación frente a la persistente violencia contra periodistas y medios de comunicación. Al menos 12 asesinatos habrían sido perpetrados contra periodistas por motivos vinculados con la labor periodística. Asimismo, persisten otros tipos de agresiones como amenazas, agresiones físicas, intimidaciones y hostigamientos, entre otros. La CIDH condena estos hechos y advierte la existencia de un patrón de violencia que busca censurar de manera extrema la libre circulación de información sobre temas de interés público y contra quienes ejercen su derecho a expresarse libremente. Asimismo, la CIDH recibió información sobre intentos de homicidios contra periodistas y la desaparición de un periodista. Por otro lado, preocupa de manera particular la información que apunta a que funcionarios públicos y dirigentes políticos habrían estado involucrados en episodios de agresiones contra periodistas.

240. En sus observaciones al proyecto del presente Informe, el Estado destacó la coordinación entre Fiscalías y Procuradurías Generales de Justicia de los estados para las investigaciones de los delitos contra libertad de expresión. Además, señaló que la CEAV ha brindado representación jurídica en 10 casos

que la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos Contra la Libertad de Expresión (FEADLE) ha judicializado en el Nuevo Sistema de Justicia Penal³⁶⁴.

241. La CIDH observa que los episodios de violencia también se dieron en un contexto de fuerte confrontación de dirigentes políticos durante el proceso electoral que inició en septiembre de 2017. Desde el comienzo de la campaña hasta las elecciones generales celebradas el 1 de julio de 2018, un centenar de homicidios fueron perpetrados por motivaciones políticas. En este contexto, de igual manera hubo decenas de agresiones contra periodistas por motivo de coberturas relacionadas con el proceso electoral.

242. Tal y como lo señaló la CIDH en su informe *Situación de los derechos humanos en México* y en su primer informe de seguimiento a las recomendaciones formuladas, los altos índices de impunidad en los crímenes contra periodistas son de suma preocupación para la CIDH y su Relatoría Especial. Tanto la Comisión como la Corte Interamericana 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 naturaleza³⁶⁵. 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”³⁶⁶.

a. Asesinatos, desapariciones y agresiones

243. Con respecto a la recomendación de **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**, la CIDH recibió información sobre pronunciamientos puntuales de determinadas autoridades, como gobernadores de algunos Estados de México, respecto de los crímenes contra periodistas. No obstante, de acuerdo con el contexto de violencia observado, para la CIDH es fundamental que las más altas autoridades sigan adoptando un discurso público que contribuya a prevenir la violencia contra periodistas, incluyendo el reconocimiento de la labor periodística y la condena pública respecto de los asesinatos y toda violencia física contra periodistas, omitiendo cualquier declaración que pueda elevar el riesgo para los y las periodistas. La CIDH recibió información de que en enero la junta de gobierno del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas aprobó un documento de “Lineamientos para el Reconocimiento a la Labor de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas” que recoge algunas recomendaciones de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. De acuerdo con la información publicada, “[d]ichos lineamientos constituyen una herramienta de política pública dirigida principalmente a servidores y servidoras públicas, con el objeto de establecer los criterios, contenidos y procedimientos para realizar acciones y construir mensajes para el reconocimiento explícito a la labor de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas, que contribuyan a la prevención de agresiones y a su protección, así como para el fortalecimiento del Estado de Derecho y la Democracia”³⁶⁷. Para la CIDH es fundamental que este documento sea implementado de manera adecuada y con la constante capacitación respecto de los lineamientos señalados en el mismo que permitan dar una respuesta oportuna, y también preventiva, frente al contexto de riesgo e inseguridad en el cual los y las periodistas se desenvuelven en la actualidad.

³⁶⁴ Gobierno mexicano, Informe del Estado mexicano al proyecto de Capítulo V sobre el Seguimiento a las Recomendaciones del Informe “Situación de los Derechos Humanos en México” de la Comisión Interamericana de Derechos, Nota OEA-00633, 14 de marzo de 2019, párrs. 86 y 87, pág. 21.

³⁶⁵ 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.

³⁶⁶ 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.

³⁶⁷ México. Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. [Lineamientos para el Reconocimiento a la Labor de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas](#).

244. La CIDH y su Relatoría Especial observan con preocupación el recrudecimiento de la violencia contra los periodistas por motivos relacionados con su labor profesional en un contexto de violencia generalizada. Pese a las acciones del Estado, la violencia contra los periodistas continúa y particularmente el asesinato por motivos vinculados con la labor profesional de los y las comunicadores de prensa. En 2018, fueron asesinados el periodista Carlos Domínguez en la ciudad de Nuevo Laredo, estado de Tamaulipas, el 13 de enero³⁶⁸; la bloguera Leslie Ann Pamela Montenegro del Real en la zona de Costa Azul, municipio de Acapulco, el 5 de febrero³⁶⁹; Leobardo Vázquez Atzin, el 21 de marzo en Gutiérrez Zamora³⁷⁰; el periodista de radio y televisión Juan Carlos Huerta Martínez en Villahermosa, estado de Tabasco, el 15 de mayo³⁷¹; el periodista Héctor González Antonio, cuyo cuerpo fue encontrado el 23 de mayo en un paraje de la colonia Estrella en Ciudad Victoria, estado de Tamaulipas³⁷²; María del Sol Cruz Jarquín, el 2 de junio en Juchitán, Oaxaca³⁷³; el periodista José Guadalupe Chan Dzib en Cancún, estado de Quintana Roo, el 29 de junio³⁷⁴; el periodista Rubén Pat, en Playa del Carmen, en el municipio de Solidaridad, estado de Quintana Roo, el 24 de julio; el periodista Mario Leonel Gómez Sánchez en Yajalón, estado de Chiapas, el 21 de septiembre; Gabriel Soriano Kuri, el día 24 de octubre, en Acapulco, Guerrero³⁷⁵; Alejandro Márquez Jiménez, cuyo cuerpo fue encontrado en una zona cercana al aeropuerto del municipio de Tepic, estado de Nayarit, el 1 de diciembre³⁷⁶; y, Diego García Corona, municipio de Ecatepec, Estado de México, el 4 de diciembre³⁷⁷.

245. Igualmente, fue informado que continuaría desaparecido el periodista Agustín Silva desde el 21 de enero. De acuerdo con la información disponible, en tal día el periodista debía encontrarse con una fuente sobre una investigación periodística que estaba realizando. Al día siguiente, el automóvil del periodista fue encontrado en una comunidad llamada El Morrito, en el municipio de Asunción Ixtaltepec, estado de Oaxaca, y no se tuvo noticias sobre su paradero³⁷⁸.

246. Durante 2018, la CIDH continuó recibiendo información que demuestra un contexto y patrón de violencia contra los periodistas por motivos relacionados con la labor que desempeñan. Amenazas de muerte, agresiones físicas, acoso e intimidación, fueron reportados durante el año. Asimismo, varios de estos episodios estuvieron relacionados con el contexto electoral. Preocupa a la CIDH la información que apunta que funcionarios públicos habrían estado involucrados en episodios de violencia contra la prensa.

247. Organizaciones de la sociedad civil registran cifras cercanas a 200 agresiones contra periodistas. A modo de ejemplo, la plataforma *Rompe el Miedo*, coordinada por Artículo 19, Data Cívica, R3D y SocialTic³⁷⁹, registró 185 agresiones de diferentes tipos perpetrados contra periodistas en las cuales la motivación principal de las agresiones habría sido la labor periodística³⁸⁰.

³⁶⁸ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 19 de enero de 2018. [Comunicado de prensa R5/18. Relatoría Especial condena asesinato del periodista Carlos Domínguez en México e insta a investigar relación con su actividad periodística.](#)

³⁶⁹ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 14 de febrero de 2018. [Comunicado de prensa R28/18. La Relatoría Especial condena el asesinato de una periodista ciudadana en México e insta a investigar la relación con sus publicaciones y sancionar a los responsables.](#)

³⁷⁰ ONU Noticias Mexico. 4 de diciembre de 2018. [ONU condena el asesinato del periodista Alejandro Márquez en Nayarit.](#)

³⁷¹ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 24 de mayo de 2018. [Comunicado de prensa R115/18. La Relatoría Especial condena el asesinato de periodista en México e insta a investigar relación con su actividad periodística.](#)

³⁷² CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 1 de junio de 2018. [Comunicado de prensa R125/18. La Relatoría Especial condena el asesinato de periodistas en México y observa con preocupación la situación de violencia contra comunicadores.](#)

³⁷³ ONU Noticias Mexico. 4 de diciembre de 2018. [ONU condena el asesinato del periodista Alejandro Márquez en Nayarit.](#)

³⁷⁴ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 1 de junio de 2018. [Comunicado de prensa R125/18. La Relatoría Especial condena el asesinato de periodistas en México y observa con preocupación la situación de violencia contra comunicadores.](#)

³⁷⁵ ONU Noticias Mexico. 4 de diciembre de 2018. [ONU condena el asesinato del periodista Alejandro Márquez en Nayarit.](#)

³⁷⁶ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 13 de diciembre de 2018. [Comunicado de Prensa R263/18. Relatoría Especial condena asesinato de periodistas en México y llama al nuevo gobierno a redoblar esfuerzos para prevenir violencia contra periodistas.](#)

³⁷⁷ *Ídem.*

³⁷⁸ ONU Noticias México. 30 de enero de 2018. [ONU llama a autoridades a intensificar búsqueda del periodista Agustín Silva.](#)

³⁷⁹ Artículo 19. 28 de junio de 2018. [Libertad de expresión afectada durante campañas: 81 agresiones contra la prensa y acoso de autoridades electorales.](#) Ver: <https://informaterompeelmiedo.mx/integrantes/>

³⁸⁰ Red Rompe el Miedo. Disponible para su consulta en: <https://informaterompeelmiedo.mx/integrantes/>

248. La CIDH recibió información de que el 27 de septiembre, la Comisión Nacional sobre los Derechos Humanos condenó la agresión al periodista Deimos Sánchez y a su familia por parte de funcionarios de la Agencia Estatal de Investigaciones del estado de Oaxaca³⁸¹. Por otro lado, la CIDH y su Relatoría Especial fueron informadas de la detención presuntamente arbitraria el 18 de septiembre al periodista Enrique Castro, de *De peso*, por parte de la Policía Municipal de Benito Juárez, estado de Quintana Roo, al momento en que el mismo se encontraba realizando una cobertura sobre el asesinato de una persona. Según lo informado, además habría sido sometido a maltratos calificados como “tortura”³⁸².

249. La CIDH y su Relatoría Especial recibieron información sobre el intento de homicidio perpetrado contra el periodista Rodrigo Acuña Morales, el 23 de noviembre en el estado de Veracruz, quien resultó con heridas de gravedad luego de que dos personas dispararan con armas de fuego contra su integridad física³⁸³. Asimismo, la CIDH fue informada sobre un acto de intimidación con armas de fuego a la periodista Ana Ledezma el 20 de noviembre, en Cozumel, estado de Quintana Roo³⁸⁴.

250. De acuerdo con la información disponible, en la tarde del 20 de diciembre personas desconocidas dejaron frente a las instalaciones del diario *Expreso*, ubicado en la ciudad de Victoria, estado de Tamaulipas, una hielera que contenía restos de una persona humana, junto con un mensaje de amenaza dirigida al medio de comunicación³⁸⁵. Ante esto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos expresó su preocupación y llamó a las autoridades a brindar las protecciones necesarias. Asimismo, esta organización enfatizó que Tamaulipas junto con el estado de Guerrero, ocupan el segundo lugar en cuanto a homicidios de periodistas³⁸⁶.

251. Por otro lado, respecto al contexto electoral, Reporteros Sin Fronteras y Propuesta Cívica reportaron que entre enero y mayo hubo 45 casos de agresión a periodistas y 4 ataques a medios de comunicación relacionados con el contexto electoral; 16 agresiones fueron contra mujeres y 29 contra hombres. Entre las principales agresiones, reportan que hubo 8 casos de amenazas, 7 casos de golpes, 6 casos de campañas de desprestigio y 4 casos de acoso legal³⁸⁷. Por su parte, Artículo 19 registró al menos 60 agresiones contra periodistas³⁸⁸.

252. Por lo tanto, con base en la evaluación realizada, la recomendación señalada se encuentra parcialmente cumplida. La CIDH insta al Estado a asegurar que se adopten medidas de protección, efectivas y concretas, en forma urgente, para garantizar la seguridad de quienes se encuentran sometidos a un riesgo especial por el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión, ya sea que las amenazas provengan de agentes del Estado o de particulares. Las medidas deben garantizar a los y las periodistas la posibilidad de dar continuidad al ejercicio de su actividad profesional y de su derecho a la libertad de expresión. Del mismo modo, el Estado debe adoptar las medidas necesarias para que quienes trabajan en medios de comunicación y debieron desplazarse o exiliarse por estar en una situación de riesgo, puedan regresar a sus hogares en condiciones de seguridad. Cuando no fuese posible que estas personas regresen, los Estados deben adoptar

³⁸¹ Comisión Nacional sobre los Derechos Humanos (CNDH). [Comunicado de Prensa DGC/282/18](#). 27 de septiembre de 2018.

³⁸² Artículo 19. 20 de septiembre de 2018. [Reportero es detenido arbitrariamente y sometido a tortura en Benito Juárez, Quintana Roo](#).

³⁸³ RSF. 26 de noviembre de 2018. [Veracruz- Hieren de gravedad al periodista Rodrigo Acuña Morales, tras un intento de asesinato](#); RSF. 27 de noviembre de 2018. [RSF pide a las autoridades mexicanas que investiguen el intento de asesinato del periodista Rodrigo Acuña Morales](#); Zona Franca. 23 de noviembre de 2018. [Rodrigo Acuña Morales, reportero del Diario de Tepetzintla, es atacado a balazos en Veracruz](#).

³⁸⁴ Maya sin frontera. 22 de noviembre de 2018. [Intentan asesinar a la periodista Ana Ledezma en Cozumel](#); Diario19. 23 de noviembre de 2018. [Se pronuncia y demanda "Colectivo Marea Verde", Quintana Roo en favor de la periodista Ana Ledezma Canaan](#).

³⁸⁵ Univisión Noticias. 21 de diciembre de 2018. [Una hielera con una cabeza humana y el mensaje "Esto es lo que les puede pasar": así amenazan a un diario mexicano](#); Animal Político. 20 de diciembre de 2018. [Periódico Expreso de Tamaulipas recibe amenazas frente a sus instalaciones](#).

³⁸⁶ Comisión Nacional sobre los Derechos Humanos (CNDH). [Solicita CNDH medidas cautelares al Gobierno de Tamaulipas para proteger a los colaboradores del periódico Expreso, ante los mensajes amenazantes y la localización de una cabeza humana en las inmediaciones de ese rotativo](#). 21 de diciembre de 2018.

³⁸⁷ Propuesta Cívica. [#AlertaPrensa Monitoreo de agresiones contra la prensa en contexto electoral](#).

³⁸⁸ Artículo 19. 22 de junio de 2018. [A través de videos en redes sociales, periodistas de Torreón son víctimas de intimidación, desprestigio y amenazas](#).

medidas para que puedan permanecer en el lugar que elijan en condiciones dignas, con medidas de seguridad y con el apoyo económico necesario para conservar su trabajo y la vida familiar.

253. Para la CIDH es fundamental que el Estado mexicano investigue de forma completa, efectiva e imparcial los asesinatos de periodistas y 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.

254. 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: "[e]l 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".

255. En relación con la recomendación de **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 y 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**, el Estado informó a la CIDH que "dentro de los programas estadísticos del INEGI, se encuentran: [e]l Censo de Procuración de Justicia Estatal, mismo que brinda información sobre los delitos cometidos a defensores de derechos humanos y periodistas que fueron denunciados ante alguna autoridad de procuración de justicia a nivel estatal" y "[l]os Censos Nacionales de Derechos Humanos a nivel federal y estatal, que compilan información sobre las solicitudes de queja de violaciones a derechos humanos cometidas contra periodistas". Asimismo, informó que "al interior del INEGI se desarrolla un instrumento que permitirá recolectar información particular sobre los delitos y violaciones a los derechos humanos de periodistas, sindicalistas y defensores de derechos humanos. Hasta el momento, el instrumento está orientado a recoger información sobre las personas agraviadas, presuntos hechos violatorios derivados de los expedientes de queja, el estatus general del expediente, y el tipo de delitos derivados de la denuncia y/o proceso de investigación". Además, informó que "[s]e espera que este instrumento sea la base para construir un registro administrativo sobre las violaciones a derechos humanos y delitos cometidos contra periodistas, sindicalistas y defensores de derechos humanos". Finalmente, mencionó que "el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, a través de la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis, y en colaboración con el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Presidencia de la República, desarrolló una metodología para monitorear las agresiones y amenazas a periodistas"³⁸⁹.

256. Respecto a las cifras de asesinatos contra los y las periodistas, se observan diferencias en las bases de datos de instituciones federales. Según información de público conocimiento, el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, hasta el 3 de octubre, registró 15 asesinatos de periodistas³⁹⁰. Según las estadísticas publicadas por la Feadle, al mes de septiembre, 7 homicidios de periodistas derivados de la labor profesional fueron perpetrados³⁹¹.

257. Con base en la evaluación realizada por la CIDH, la recomendación señalada se encuentra parcialmente cumplida. Es fundamental que los Estados asuman el compromiso de mantener estadísticas actualizadas y desagregadas sobre la violencia contra periodistas. No puede haber una política pública

³⁸⁹ Comunicación del Estado mexicano. Informe del Estado mexicano sobre el seguimiento a las recomendaciones del Informe "Situación de los Derechos Humanos en México". Nota OEA03121/4.2.0.1, 30 de noviembre de 2018.

³⁹⁰ Estados Unidos Mexicanos. Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. [Personas Periodistas Asesinadas 2018](#). Sin fecha.

³⁹¹ Estados Unidos Mexicanos. Procuraduría General de la República. Disponible para su consulta en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/397907/ESTADISTICAS_Sep_2018.pdf

efectiva sino se tiene claridad sobre cuáles son las características del fenómeno, quienes son los y las periodistas más vulnerables, cuáles son las fuentes de riesgo, quiénes son los agresores y cuáles son las zonas donde prevalece esta violencia, entre otros indicadores. Esta información será un elemento sustantivo en la política integral para abordar el fenómeno. Mantener un detalle de estadísticas actualizadas puede permitir tomar acciones tempranas para evitar que los riesgos se materialicen³⁹². Con base en la evaluación realizada, la recomendación señalada se encuentra parcialmente cumplida.

b. Procuración de justicia e impunidad

258. En su informe *Situación de los derechos humanos en México* y en su primer informe de seguimiento a las recomendaciones formuladas, la CIDH reconoció los esfuerzos del Estado mexicano por adecuar su marco normativo y sus instituciones para responder al reto que representa la impunidad; sin embargo, señaló que 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 crímenes graves y 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.

259. La Comisión ha reconocido 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 como la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión (Feadle). En mayo de 2013, el Congreso Nacional aprobó una reforma legal para reglamentar la facultad de atracción del Ministerio Público Federal³⁹³ 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”³⁹⁴. Esta reforma tuvo por objetivo superar el obstáculo legal que la Feadle tenía para poder asumir competencia y ser más efectiva en el esclarecimiento de los casos que pueden estar vinculados al ejercicio del periodismo. Sin embargo, la CIDH señaló en sus recomendaciones la necesidad de eliminar los obstáculos que en la práctica impiden que la Feadle atraiga los casos de delitos cometidos contra periodistas y la libertad de expresión.

260. Respecto a la recomendación de **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 y 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**, la CIDH saluda una serie de avances por parte del Estado que se pasarán a describir seguidamente.

261. De acuerdo con la información brindada por el Estado, “con base en la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en la FEADLE, de febrero de 2016 al 31 de julio de 2018”, “[s]e ejerció la facultad de atracción en 11 investigaciones en Chihuahua, Coahuila, Guerrero, Jalisco, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Veracruz y Yucatán”; “[s]e judicializaron 16 expedientes, por lo que se cuenta con 23 personas vinculadas a proceso en Baja California, México, Nayarit, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán”; “[l]os agentes del Ministerio Público de la Federación, solicitaron 62 técnicas de investigación, 24 de ellas en 2017 y 38 en lo que va de 2018, lo que representa un aumento del 36%”; “[e]n el periodo de enero de 2017 a junio de 2018 los agentes del Ministerio Público de la Federación acudieron a 78 audiencias; 29 en 2017 y 69 en 2018; representando un aumento del 67%”; “[s]e resolvieron 14 expedientes a través de medios alternativos de solución de controversias”; “se cuenta con 4 acuerdos reparatorios en

³⁹² CIDH, [Informe Anual 2016. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión](#). Capítulo IV (ZONAS SILENCIADAS: Regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión). OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.16/17. Marzo 15 de 2017.

³⁹³ 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.

³⁹⁴ *Ídem*.

proceso por el Órgano Administrativo Desconcentrado Especializado en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal (OEMA); “[d]e julio de 2017 a julio de 2018, se han obtenido 3 sentencias condenatorias (de 2010 a 2017 se habían obtenido otras 3) lo que suma 6 sentencias”.

262. La CIDH de igual manera observó el informe 2017-2018 de la Procuraduría General de la República (PGR) cuyo contenido menciona que “[d]el 1 de septiembre de 2017 al 30 de junio de 2018 se iniciaron en la FEADLE 56 CI y 15 por incompetencia interna de otras áreas de la PGR: de esas, 38 fueron por amenazas; 10 por homicidio, nueve por robo, seis por lesiones, dos por acceso ilícito a sistemas y equipos de cómputo, tres por privación ilegal de la libertad, dos por abuso de autoridad, una por daño en propiedad ajena, una por intervención de comunicaciones y una por violación de correspondencia”³⁹⁵. Asimismo, el informe refleja que la Feadle realizó acciones de procuración de justicia. En este sentido, de acuerdo con el informe, “[s]e ejerció la facultad de atracción en cinco investigaciones, en Chihuahua, Coahuila, Puebla, Sinaloa y Yucatán”, “[s]e vincularon a proceso 19 personas y se obtuvieron seis órdenes de aprehensión para igual número de personas”, “[e]n coordinación con las fiscalías y procuradurías estatales, se obtuvieron 23 órdenes de aprehensión en ocho investigaciones, por el delito de homicidio”, “[l]os agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos a la FEADLE solicitaron 47 técnicas de investigación, de las cuales 38 fueron orales y nueve escritas”, “[l]os agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos a la FEADLE acudieron a 77 audiencias”. Asimismo, el informe destaca otras actividades realizadas³⁹⁶.

263. Adicionalmente, la CIDH recibió información de que el 27 de marzo la Fiscalía General del Estado de Veracruz informó sobre la condena a 25 años de prisión para dos personas responsables del homicidio en 2015 del periodista y activista Moisés Sánchez Cerezo. De acuerdo con la información, los condenados “se desempeñaban como elementos de la policía Municipal de Medellín”³⁹⁷. Por su parte, el 27 de abril la Procuraduría General de la República (PGR) informó que atrajo la investigación del homicidio de la periodista Miroslava Breach. En el caso concreto, el juzgado penal del Tribunal Superior de Justicia de Chihuahua confirmó de manera favorable la resolución de un juez de control en la que se declaró competente a la PGR para conocer sobre el proceso por el homicidio de la periodista³⁹⁸. En otro caso, el 12 de junio la PGR informó que la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (Feadle) había analizado más de cinco mil notas periodísticas en el marco de la investigación relacionada con el homicidio del periodista Javier Valdez³⁹⁹.

264. Finalmente, la CIDH destaca que el 31 de julio, el Comité de Derechos Humanos (CDH) de la ONU resolvió que el Estado mexicano transgredió el derecho a la libertad de expresión y otros derechos humanos de la periodista Lydia Cacho quien fue detenida arbitrariamente y torturada en 2005 por agentes policiales. La detención se realizó con motivo a la publicación del libro “Los demonios del Edén” en el cual la periodista revela que empresarios y funcionarios estaban involucrados en redes de explotación sexual infantil. La resolución ordena al Estado mexicano que garantice el derecho a la justicia, verdad y reparación. Esta resolución derivó de la petición realizada por *Artículo 19* en 2014⁴⁰⁰. La CIDH insta al Estado a tomar las medidas necesarias para garantizar la reparación adecuada, el acceso a la justicia y la conducción de una investigación diligente, efectiva e imparcial que asegure el derecho a la verdad y la identificación de los responsables morales e intelectuales de acuerdo con las obligaciones emanadas de la resolución del CDH.

265. Con base en la evaluación realizada por la CIDH, la recomendación señalada se encuentra parcialmente cumplida. En este sentido, la CIDH insta al Estado a seguir avanzando en las medidas adoptadas y a fortalecer la institucionalidad y la capacidad de la Fealde para el cumplimiento de su mandato.

³⁹⁵ Estados Unidos Mexicanos. Procuraduría General de la República. [6to Informe de Labores 2017-2018](#). 1 de septiembre de 2018.

³⁹⁶ *Ídem*.

³⁹⁷ Estados Unidos Mexicanos. Fiscalía General del Estado de Veracruz. [Obtiene FGE sentencias condenatorias contra dos homicidas de periodista y activista Moisés Sánchez](#). 27 de marzo de 2018.

³⁹⁸ Estados Unidos Mexicanos. Procuraduría General de la República. [Comunicado 410/18. Confirman que PGR atrae investigación del homicidio de la periodista Miroslava Breach](#). Sin fecha.

³⁹⁹ Estados Unidos Mexicanos. Procuraduría General de la República. [Comunicado 646/18. Analiza FEADLE más de cinco mil notas periodísticas relacionadas al caso Javier Valdez](#). Sin fecha.

⁴⁰⁰ ONU Noticias México. 3 de agosto de 2018. [ONU reconoce violaciones a los derechos de la periodista Lydia Cacho](#).

266. Sobre la recomendación de **mantener el carácter de fiscalía especializada de la FEADLE y dotarla de recursos económicos y humanos suficientes para que pueda cumplir con su labor**, la CIDH reconoce los avances alcanzados por el Estado a nivel federal con respecto al fortalecimiento de la Feadle. No obstante, de acuerdo con el contexto de impunidad respecto de los crímenes cometidos contra periodistas por la labor que desempeñan, aún persisten desafíos y varios temas pendientes para avanzar en las investigaciones. En este contexto, la CIDH recibió información sobre las gestiones de la PGR que, de acuerdo con el informe 2017-2018, en 2018 aumentó la cantidad de agentes del Ministerio Público como una de las acciones encaradas para garantizar la libertad de expresión y protección de periodistas⁴⁰¹. Sobre lo último señalado, el Estado informó a la CIDH que “derivado del compromiso para fortalecer a la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos Contra la Libertad de Expresión (FEADLE), se aumentó el número de agentes del Ministerio Público de la Federación, de 10 servidores públicos en 2010 a 22 para el 2018”⁴⁰².

267. Asimismo, el Estado informó a la CIDH sobre la creación de la Unidad de Análisis de Contexto en la Feadle, “encargada de analizar el trabajo periodístico de las víctimas de agresiones y su vínculo con la situación política y criminal de la región”⁴⁰³.

268. La Comisión toma nota de que, de acuerdo con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respecto de los distintos delitos contra periodistas, “solo en 10% de los casos hubo sentencia condenatoria y en el 90% restante impera la impunidad. En los casos de desaparición de periodistas y atentados contra instalaciones de medios informativos, la impunidad es del 100%”⁴⁰⁴.

269. Con base en la evaluación realizada por la CIDH, la recomendación señalada se encuentra parcialmente cumplida. Para la CIDH es fundamental el mandato de la Feadle para contribuir al combate frente a la impunidad de los crímenes contra periodistas. Asimismo, el fortalecimiento de las capacidades humanas y materiales deben ser lo suficientemente adecuadas para que la institución pueda cumplir con su mandato. La CIDH insta a las autoridades del Estado mexicano a intensificar y seguir fortaleciendo el uso de las competencias legales de la Feadle para llevar adelante las investigaciones y los juicios respecto de los delitos cometidos contra periodistas, y adoptar medidas amplias para combatir la impunidad.

270. Finalmente, la CIDH recuerda que uno de los factores que contribuye a mantener la impunidad en los crímenes contra periodistas es la falta de agotamiento de las líneas de investigación vinculadas con el ejercicio periodístico de la víctima, ya que ello obstaculiza la persecución penal y facilita la impunidad de los autores intelectuales⁴⁰⁵. Que los esfuerzos del Estado se centren en la condena de autores materias envía un mensaje a las víctimas de una aparente procuración de justicia.

271. En relación con la recomendación de **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**, la CIDH saluda la adopción del “Protocolo Homologado de Investigación de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión”. De acuerdo con la información publicada, “[e]l protocolo será de aplicación para todas las investigaciones relacionadas con agresiones a periodistas con motivo de su actividad y se llevó a cabo a partir de un amplio proceso de participación y consulta con organismos nacionales e internacionales en materia de protección a los derechos humanos, así como con especialistas de la sociedad civil”⁴⁰⁶. Organizaciones de la sociedad civil manifestaron que “[l]a

⁴⁰¹ Estados Unidos Mexicanos. Procuraduría General de la República. [6to Informe de Labores 2017-2018](#). 1 de septiembre de 2018.

⁴⁰² Comunicación del Estado mexicano. Informe del Estado mexicano sobre el seguimiento a las recomendaciones del Informe “Situación de los Derechos Humanos en México”. Nota OEA03121/4.2.0.1, 30 de noviembre de 2018.

⁴⁰³ *Idem*.

⁴⁰⁴ Comisión Nacional sobre los Derechos Humanos (CNDH). [Denuncia CNDH impunidad del 90% en homicidios de periodistas y demanda a las autoridades garantizar investigaciones profesionales y efectivas que consideren la labor de los comunicadores](#). 2 de noviembre de 2018.

⁴⁰⁵ 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.

⁴⁰⁶ Estados Unidos Mexicanos. Procuraduría General de la República. [Comunicado 1072/18. Aprueban Protocolo Homologado de Investigación de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión](#).

aprobación de esta importante herramienta es un primer paso hacia el objetivo principal que es erradicar la impunidad que impera en la violencia contra la prensa en el país”⁴⁰⁷. Durante el proceso de elaboración del documento, la Relatoría Especial remitió en marzo al Estado una nota técnica mediante la cual señaló aspectos positivos y recomendaciones⁴⁰⁸.

272. El Estado informó a la CIDH que “[e]l Protocolo establece que el personal de la FEADLE debe aplicar un enfoque de género en todas sus actuaciones, observando en todo momento el derecho a la igualdad” y que “el personal del Ministerio Público deberá revisar si existió un contexto de desigualdad por razones de género o situaciones asimétricas de poder en el ejercicio de la libertad de expresión”. Adicionalmente, el Estado informó que “en los casos en que la víctima u ofendido así lo solicite, el personal ministerial procurará asignar personal del sexo solicitado para la atención y seguimiento del proceso, siempre dentro de las posibilidades de la institución”⁴⁰⁹.

273. Con base en la evaluación, la CIDH considera que esta recomendación se encuentra cumplida. No obstante, para la Comisión es fundamental que esta herramienta sea implementada de manera adecuada y se dote a la Feadle de los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para implementar su mandato y los funcionarios sean capacitados de manera constante.

274. En relación con la recomendación de **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**, el Estado informó a la CIDH que “a partir de la creación en mayo de 2017 de las Unidades Estatales de Protección (UEP), en agosto siguiente se aprobó el Protocolo de Coordinación Nacional para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, a fin de establecer su coordinación con el Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas”⁴¹⁰.

275. Con base en el monitoreo realizado por la CIDH, se observa que este protocolo posee el objetivo general de “establecer los procesos, procedimientos y las acciones de articulación y coordinación a desarrollar entre el Mecanismo Federal y las Unidades Estatales de Protección o Mecanismos Estatales para la implementación de medidas de prevención y de protección que permitan garantizar la vida, integridad, libertad y seguridad de personas defensoras de derechos humanos y periodistas”⁴¹¹. En el punto 3.3 del documento, sobre “canalización a otras instituciones”, dispone que “[s]i de los hechos se desprende la comisión de un delito en contra de la persona beneficiaria, se le preguntará a ésta si desea presentar formal denuncia para lo cual la UEP o Mecanismo Estatal la asistirá canalizándola a la Fiscalía o Procuraduría del estado, o la URC a la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra de la Libertad de Expresión (FEADLE) o de ser el caso ante la Delegación de la Procuraduría General de la República que corresponda”.

276. No obstante la información remitida por el Estado, la CIDH observa sobre la falta de información respecto de medidas concretas que permitan mejorar la relación existente entre la jurisdicción federal y la jurisdicción estatal en el marco de las investigaciones respecto de los delitos o crímenes cometidos contra periodistas y medios de comunicación por la labor que desempeñan. Con base en la evaluación realizada por la CIDH, la recomendación señalada se encuentra pendiente de cumplimiento. No obstante, para la CIDH es fundamental que el protocolo señalado sea implementado de manera adecuada y los

⁴⁰⁷ Artículo 19. 16 de octubre de 2018. [Aprueban protocolo para la investigación de delitos cometidos contra la libertad de expresión](#).

⁴⁰⁸ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Carta al Estado de México: Protocolo Homologado de la Fiscalía Especializada de Atención a Delitos contra la Libertad de Expresión (FEADLE)- Procuraduría General de la República de México. 16 de marzo de 2018. Disponible en: Archivo de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

⁴⁰⁹ Comunicación del Estado mexicano. Informe del Estado mexicano sobre el seguimiento a las recomendaciones del Informe “Situación de los Derechos Humanos en México”. Nota OEA03121/4.2.0.1, 30 de noviembre de 2018.

⁴¹⁰ *Ídem*.

⁴¹¹ México. Secretaría de la Gobernación. [Protocolo de coordinación nacional para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas](#). 11 de agosto de 2017.

funcionarios sean capacitados constantemente sobre las obligaciones emanadas de este instrumento y el rol de los periodistas en una sociedad democrática.

277. Respecto a la recomendación de **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**, el Estado señaló a la CIDH que “la SCJN considera que la participación de la víctima u ofendido en un proceso penal, cumple con el propósito de mejorar su situación jurídica y afianzar su participación activa, principalmente para obtener la reparación del daño que el hecho típico les originó”.

278. La CIDH destaca que el “Protocolo Homologado de Investigación de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión” reconoce la garantía de participación de la víctima y el derecho a “estar informado del proceso de investigación, así como de participar y colaborar, directamente o a través de sus representantes, de manera activa en el mismo”. Asimismo, reconoce de manera amplia el derecho de la víctima a participar de reuniones periódicas, posibilidad de formular propuestas de investigación y participación de diligencias, así como la no revictimización⁴¹².

279. Con base en la evaluación realizada, la recomendación se encuentra parcialmente cumplida. Para la CIDH es fundamental que el Estado adopte medidas efectivas que garanticen la participación de las víctimas o sus familiares, como representantes, y adoptar medidas que permitan evitar la estigmatización, sobre todo, por parte de los mismos órganos judiciales, autoridades públicas o funcionarios.

III. Acceso a la información:

- 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.
- 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.
- 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 impedir las.

280. En su informe *Situación de los derechos humanos en México* la CIDH valoró la aprobación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, lo que muestra un compromiso del Estado mexicano con la transparencia y el derecho de acceso a la información. Sin embargo, manifestó su preocupación por la información recibida sobre los obstáculos que existirían para garantizar el acceso a la información relacionada con violaciones a Derechos Humanos. Además, la CIDH durante su visita *in loco* tomó nota 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 armadas⁴¹³.

281. Con respecto a la recomendación señalada por la CIDH, sobre la **reglamentación de la atribución que le confiere la ley de Acceso a la Información a la Consejería Jurídica de la Presidencia de apelar cualquier decisión de desclasificar información, realizada por el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI), que ponga en riesgo los intereses de seguridad nacional**, el Estado

⁴¹² Estados Unidos Mexicanos, [Procuraduría General de la República. Protocolo Homologado de Investigación de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión](#). Octubre de 2018. Pág. 50.

⁴¹³ CIDH. [Situación de los derechos humanos en México](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15. 31 diciembre 2015, párrs. 499 a 505.

informó que el compromiso se encuentra “pendiente”⁴¹⁴. En este sentido, la CIDH vuelve a reiterar la recomendación.

282. Respecto a la recomendación de **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**, la CIDH destaca que el Estado mexicano posee un marco normativo e institucional que favorece de manera amplia el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, así como la promoción de este derecho como un elemento esencial para el ejercicio de la libertad de expresión. Sin embargo, la CIDH toma nota de que en el contexto de graves violaciones a los derechos humanos sigue pendiente el fortalecimiento de obligaciones en materia de transparencia activa y pasiva. La CIDH saluda que en la “Ley General de Archivos” publicada el 15 de junio de 2018⁴¹⁵ se dispone la obligación de “conservar y preservar los archivos relativos a violaciones graves de derechos humanos, así como respetar y garantizar el derecho de acceso a los mismos”, cuya posibilidad de consulta es calificada como “irrestricada”; la imposibilidad de reserva de la información sobre “graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad”. No obstante, preocupa a la CIDH que el segundo párrafo del artículo 36 disponga que “[l]os documentos que contengan datos personales sensibles, de acuerdo con la normatividad en la materia, respecto de los cuales se haya determinado su conservación permanente por tener valor histórico, conservarán tal carácter, en el archivo de concentración, por un plazo de 70 años, a partir de la fecha de creación del documento, y serán de acceso restringido durante dicho plazo”. En este contexto, informaciones recibidas con anterioridad apuntan que el artículo 27 de la Ley Federal de Archivos, ley actualmente derogada, que consagraba un plazo de reserva de 30 a 70 años sobre datos personales, fue utilizado en distintas oportunidades con para ocultar nombres de servidores públicos y otra información sobre graves violaciones de derechos humanos⁴¹⁶.

283. La CIDH saluda la resolución adoptada por el INAI que obligó a la PGR a dar información sobre “[el] número de averiguaciones previas y casos atraídos por la entonces Fiscalía Especializada para Delitos Cometidos contra Periodistas, de febrero a junio de 2010”. Al respecto, el entonces comisionado Carlos Alberto Bonnin Erales mencionó, “[l]a entrega completa y precisa de los datos oficiales sobre estos delitos propicia la responsabilidad institucional de generar información, que contribuya a fortalecer una mejor toma de decisiones en la generación de políticas públicas y una mayor eficacia de los esfuerzos para mejorar las condiciones en México”⁴¹⁷. “Para que el periodista goce de plena libertad en su ejercicio profesional, las investigaciones que lleven a cabo, relacionadas con hechos que atentan contra sus derechos deben entenderse como un deber jurídico que el Estado debe garantizar primordialmente”, agregó. Según lo publicado, un particular realizó una solicitud de acceso a la información pública a la PGR mediante la cual solicitó “el número de averiguaciones previas y casos atraídos por la entonces Fiscalía Especializada para Delitos contra Periodistas, del 16 de febrero a junio de 2010; especificando el tipo de delito, entidad federativa y el estado procesal en que se encuentra cada caso”. La PGR declaró como inexistente la información solicitada y expresó que no tenía la obligación de generar la información. Frente a la negativa, el solicitante interpuso un recurso de revisión ante el INAI⁴¹⁸.

284. Por otro lado, el 18 de marzo el INAI informó que ordenó al Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de la Secretaría de Gobernación “dar a conocer el número de empresas contratadas para implementar medidas de prevención y seguridad en favor de estos

⁴¹⁴ Comunicación del Estado mexicano. Informe del Estado mexicano sobre el seguimiento a las recomendaciones del Informe “Situación de los Derechos Humanos en México”. Nota OEA03121/4.2.0.1, 30 de noviembre de 2018.

⁴¹⁵ Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados. [Ley General de Archivos](#), 15 de junio de 2018.

⁴¹⁶ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH / Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión. [Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en México, Junio de 2018](#). Párr. 58.

⁴¹⁷ Estados Unidos Mexicanos. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). [Comunicado de prensa INAI/081/18](#), 27 de junio de 2018. De acuerdo con el comunicado, un particular había solicitado información estadística sobre casos atraídos por la FEADLE, en el cual requirió el tipo de delito, entidad federativa y estado procesal. La PGR había declarado que la información era inexistente y además señaló que no tenía la obligación de generarla.

⁴¹⁸ Estados Unidos Mexicanos. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). [Comunicado de prensa INAI/081/18](#), 27 de junio de 2018.

sectores de la población, el tipo de contratación y las versiones públicas de cada instrumento jurídico, del 25 de junio de 2012 al 6 de diciembre de 2017”. De acuerdo con la información, “[e]n el análisis del caso se determinó que el pronunciamiento sobre la cantidad de empresas contratadas por el Fondo y el tipo de contratación no pone en riesgo la vida, seguridad o salud de las personas, porque no haría identificable a los proveedores ni a las personas defensoras de los derechos humanos y periodistas, y tampoco daría cuenta de las medidas implementadas en el marco del mecanismo de protección”⁴¹⁹.

285. De acuerdo con la evaluación realizada, la recomendación señalada se encuentra parcialmente cumplida. En este sentido, la CIDH insta al Estado a seguir fortaleciendo de manera amplia el derecho de acceso a la información pública y avanzar en los mecanismos de transparencia activa y pasiva respecto a la información sobre graves violaciones a los derechos humanos.

286. En relación con la recomendación de **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 y 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**, la CIDH no recibió información sobre acciones concretas llevadas adelante por parte del Estado. Advirtiendo la falta de información, la CIDH considera que esta recomendación está pendiente de cumplimiento. En ese sentido el INAI como órgano garante debe asegurar a través del cumplimiento de su mandato constitucional y legal que las autoridades cumplan con sus obligaciones de transparencia y acceso a la información.

IV. Mecanismo de Protección para Defensores y Periodistas:

- 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”.
- 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.
- Adoptar todas las medidas necesarias para asignar y capacitar a todo el personal necesario para su operación adecuada.
- 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.
- Realizar la evaluación y adopción de medidas de protección diferenciadas para mujeres, líderes indígenas y defensores ambientales.
- 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.
- 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

⁴¹⁹ Estados Unidos Mexicanos. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). [Comunicado de prensa INAI/040/18](#). 18 de marzo de 2018.

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.

- 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.
- 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.
- 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.

287. En su informe *Situación de los derechos humanos en México*, la Comisión advirtió que a pesar de los avances identificados por la aprobación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y la creación del Mecanismo de Protección, la Comisión recibió información sobre serios obstáculos que amenazan la efectividad del mecanismo y de la aplicación de la mencionada ley. En este sentido, la CIDH señaló que, según la información recibida, varias de estas dificultades se relacionan con la dotación de recursos económicos para que la institución pueda desarrollar sus labores y se le garantice una sostenibilidad financiera en el largo plazo, una adecuada difusión de las competencias y procedimientos que se encuentran desarrollando, así como desplegar estrategias para que los distintos niveles de las instituciones estatales y federales trabajen de manera coordinada, al haberse observado que algunas de ellas no tendrían la voluntad política de colaborar⁴²⁰. Al respecto, la Comisión recomendó al Estado de México 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, 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. A su vez, instó al Estado mexicano a incorporar las perspectivas de género y multicultural en el diseño y adopción de medidas de protección para defensoras y periodistas⁴²¹.

288. En seguimiento a dichas recomendaciones, la CIDH valora los esfuerzos y el compromiso asumido por el Estado para proteger a un creciente número de personas beneficiarias del Mecanismo de Protección, entre las que se encuentran beneficiarios de medidas cautelares solicitadas por esta Comisión y medidas provisionales de la Corte IDH. Pese a los avances, la CIDH fue informada que durante 2018 el Mecanismo Federal para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos y Periodistas afrontó diversos desafíos señalados anteriormente en la sección de “Defensores de derechos humanos”.

289. Con respecto a la recomendación de **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”**, la CIDH vuelve a destacar la aprobación de los de “Lineamientos para el Reconocimiento a la Labor de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas” que recoge algunas recomendaciones de la CIDH y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

290. Con base en la evaluación realizada, esta recomendación se encuentra parcialmente cumplida. En este sentido, la CIDH insta al Estado a seguir avanzando en el fortalecimiento y en la implementación de sus políticas de protección y prevención de acuerdo con las recomendaciones señaladas.

⁴²⁰ CIDH, [Situación de los derechos humanos en México](#), OEA/Ser.L/V/II., Doc. 44/15, 31 diciembre 2015, párr. 436.

⁴²¹ *Íbidem*, párr. 539.

291. En relación la recomendación de **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**, el Estado informó a la CIDH que al 1 de junio de 2018, el saldo patrimonial del Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas era de 227 millones de pesos. En este sentido, el Estado destaca que el presupuesto en medidas de protección ha incrementado de 20.8 millones de pesos en 2014, a 191.8 millones de pesos en 2017⁴²². Por su parte, la CNDH informó a la CIDH que en agosto de 2018 solicitó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que se dotara de recursos presupuestales suficientes al mecanismo ante el riesgo de que en el mes de octubre se quedara sin fondos y con ello se presentara un peligro inminente para las personas beneficiarias⁴²³. Con relación a las medidas de protección, el Estado de México señaló que el número de casos revisados y aprobados en las Juntas de Gobierno del Mecanismo aumentó de 4 casos por sesión en 2012, a 40 en 2017. Asimismo, señaló que actualmente el mecanismo impulsa iniciativas que incorporen el punto de vista de la sociedad civil e impulsa un proyecto con la agencia USAID, a fin de incorporar buenas prácticas en su estructura y funcionamiento⁴²⁴. Además, señala que el Mecanismo elaboró metodologías específicas para casos individuales, colectivos y con perspectiva de género. En todos estos casos se evalúa la probabilidad de afectación a los derechos de las personas beneficiarias en relación con su entorno social, económico, familiar y laboral, de las zonas donde habita o desarrolla su labor⁴²⁵.

292. La CIDH advierte que, en lo que refiere a la dotación de recursos económicos, durante 2018 el Mecanismo de Protección tuvo que hacer frente a una crisis financiera. El 2 de noviembre de 2018 la CIDH y expertos internacionales instaron al Gobierno de México a adoptar todas las medidas necesarias para garantizar una financiación continua y suficiente para el Mecanismo Federal de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas para prevenir futuras crisis financieras⁴²⁶. De acuerdo con organizaciones de la sociedad civil, esta es la segunda vez que el Mecanismo de Protección se encuentra sin recursos financieros, siendo la primera vez en 2017⁴²⁷. La Comisión recuerda que una parte integral del compromiso político del Estado con su programa de protección de personas defensoras de derechos humanos, es proveer de un nivel adecuado de personal formado para recibir solicitudes de protección; realizar análisis de riesgo adoptar medidas de protección y su aplicación; y realizar monitoreo para asegurar que su implementación es la adecuada.

293. Así, el Estado debe proveer los recursos presupuestarios y logísticos necesarios para asegurar que las medidas de protección pueden permanecer en efecto mientras subsista el riesgo. En este sentido, el Estado debe asignar recursos en sus partidas presupuestarias con el fin de cubrir los costos de personal que trabaje en el programa, así como los gastos específicos relacionados con las medidas de protección otorgadas a las personas en riesgo con el fin de que la protección no se convierta en una carga para la defensora o el defensor que se encuentra bajo protección. Considerando los avances y la información sobre la crisis financiera del Mecanismo de Protección y dada la importancia de una estabilidad presupuestaria de este para una efectiva protección a personas defensoras de derechos humanos, la CIDH estima que el Estado de México ha cumplido parcialmente esta recomendación.

294. Respecto a la recomendación de **adoptar todas las medidas necesarias para asignar y capacitar a todo el personal necesario para su operación adecuada**, la CIDH estima que la presente

⁴²² Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe "Situación de los Derechos Humanos en México", pág. 30.

⁴²³ CNDH, Aportación en el marco de la revisión del cumplimiento de recomendaciones contenidas en el informe de la CIDH de 2015, 30 de noviembre de 2018, pág. 20.

⁴²⁴ Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe "Situación de los Derechos Humanos en México", pág. 30.

⁴²⁵ *Ibidem*, pág. 64.

⁴²⁶ CIDH, Comunicado de Prensa No. 236/18, [Expertos internacionales llaman a México a que asegure un financiamiento continuo y suficiente para el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en México](#), 8 de noviembre de 2018.

⁴²⁷ Espacio OSC, El [Espacio OSC hace un llamado al Gobierno federal para dotar de recursos y garantizar el funcionamiento del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas](#), 29 de agosto de 2018.

recomendación se encuentra pendiente de cumplimiento en el entendido de que las nuevas herramientas normativas y protocolares deben ser inducidas al interior de las instituciones competentes y dirigidas a los funcionarios encargados de llevar adelante los procedimientos y protocolos correspondientes. En este sentido, insta al Estado a tomar medidas necesarias que aseguren la capacitación constante y progresiva de todo el personal encargado en la implementación de las medidas de protección.

295. En cuanto a la recomendación de **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 y 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**, el Estado informó a la CIDH que “al interior del Mecanismo se desarrolló una metodología para evaluar la implementación de las medidas de protección en la que se prevé consultar a las personas beneficiarias y revisar los procedimientos de implementación por parte de quienes intervienen”. Asimismo, señaló que la Unidad de Evaluación de Riesgo “evalúa periódicamente la idoneidad y eficacia de las medidas de protección otorgadas en cada caso”. Sobre la prevención, el Estado informó que “el Mecanismo cuenta con la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis la cual tiene entre sus funciones: 1) realizar el monitoreo nacional de las agresiones con el objeto de recopilar y sistematizar la información desagregada en una base de datos y elaborar reportes mensuales; 2) identificar los patrones de agresiones y elaborar mapas de riesgos; y 3) evaluar la eficacia de las Medidas de Protección y elaborar propuestas de políticas públicas dirigidas a la prevención y protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas”. Finalmente, informó que “con la participación de las organizaciones de periodistas y defensores de derechos humanos, se emitieron las alertas tempranas y planes de contingencia en los estados de Chihuahua y Veracruz”.

296. Con base en la información remitida, la CIDH estima que la recomendación se encuentra parcialmente cumplida. En este contexto, la CIDH llama al Estado a redoblar esfuerzos en la adopción de medidas que aseguren la labor de los y las periodistas frente a riesgos particulares y por razones de género.

297. Con respecto a la recomendación de **realizar la evaluación y adopción de medidas de protección diferenciadas para mujeres, líderes indígenas y defensores ambientales**, el Estado informó a la CIDH que “dentro del Mecanismo se construyeron metodologías específicas para casos individuales, colectivos y con perspectiva de género. En todos los casos se evalúa la probabilidad de afectación a los derechos de las personas beneficiarias en relación con su entorno social, económico, familiar y laboral, de las zonas donde habita o desarrolla su labor”. Con base en la información remitida, la CIDH estima que la recomendación se encuentra parcialmente cumplida.

298. Con relación a la recomendación de **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**, el Estado informó a la CIDH sobre la “colaboración entre la FEADLE, el INACIPE, la Agencia de Investigación Criminal y la Policía Federal, a fin de avanzar en la construcción de la estrategia de seguridad digital”. Asimismo, señaló la “permanente coordinación de esfuerzos con la FEADLE para la protección y prevención de amenazas y agresiones e intercambio permanente de información para sustentar los análisis de riesgo al interior del Mecanismo”. Con base en la información remitida, la CIDH estima que la recomendación se encuentra parcialmente cumplida.

299. En cuanto a la recomendación de **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** y, 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**, el Estado informó a la CIDH sobre la operatividad del sitio web “<https://www.gob.mx/defensorasyperiodistas>”.

Respecto de la información suministrada en el sitio, “se encuentran diversos documentos para informar sobre el fideicomiso del Mecanismo, el reconocimiento a las labores de las personas defensoras y periodistas, y particularmente sobre las labores realizadas”. Con base en la información remitida, la CIDH estima que la recomendación se encuentra parcialmente cumplida.

300. En relación con la recomendación de **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**, el Estado informó a la CIDH que “al 30 de septiembre de 2018, el Mecanismo había admitido 612 solicitudes de incorporación, de las cuales 461 son ordinarias y 151 extraordinarias (urgentes)”. Con base en la información remitida, la CIDH estima que la recomendación se encuentra parcialmente cumplida.

301. En cuanto a la recomendación de **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**, la CIDH no recibió información sobre acciones concretas llevadas adelante por parte del Estado. Advirtiendo la falta de información, la CIDH considera que esta recomendación está pendiente de cumplimiento.

302. Respecto de la recomendación de **alentar al mecanismo a adoptar herramientas que 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** acompañado del **desarrollo de una política de prevención y de participación de la población objetivo**, la CIDH no recibió información sobre acciones concretas llevadas adelante por parte del Estado. Advirtiendo la falta de información, la CIDH considera que esta recomendación está pendiente de cumplimiento.

V. CONCLUSIONES

1. La Comisión reitera al Estado mexicano las recomendaciones emitidas en su Informe de País de 2015. Si bien se han registrado avances significativos en materia 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, persisten serios desafíos en materia de violencia e impunidad.

2. Durante el 2018 continúan siendo de especial preocupación los elevados números de desapariciones y homicidios sin una debida investigación, así como la situación de inseguridad de personas o grupos más expuestos por razones de discriminación histórica, como las mujeres, la niñez, las personas migrantes, pueblos indígenas, personas privadas de libertad, o por sus actividades como defensoras de derechos humanos y periodistas, quienes son víctimas de asesinatos, desapariciones, secuestros, tortura, amenazas y hostigamientos.

3. Como la Comisión señaló en su Informe de País, el reto del Estado mexicano es cerrar la brecha existente entre su marco normativo y su reconocimiento a los derechos humanos con la realidad que experimentan un gran número de habitantes cuando buscan una justicia pronta y efectiva.

4. El acceso a la justicia continúa representando uno de los retos más importantes para el Estado mexicano. Una justicia eficiente y eficaz es clave en la lucha contra la impunidad y eje central en la respuesta a cualquier violación de los derechos humanos.

5. La Comisión reafirma su compromiso de colaborar con el Estado mexicano en la búsqueda de soluciones a los problemas y desafíos identificados, y de brindar acompañamiento en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.