



MISIÓN PERMANENTE DE MÉXICO



No. OEA-03636

Washington, D.C., 15 de diciembre de 2015.

Señor Secretario Ejecutivo:

Por su conducto me dirijo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en ocasión de referirme a la visita que realizara a México del 28 de septiembre al 2 de octubre pasados, así como a la nota sin número fechada el 24 de noviembre de 2015, por la que remite el proyecto de informe sobre la situación de los derechos humanos en México.

Al respecto, en anexo se remiten, dentro del plazo especificado por la CIDH y con fundamento en el artículo 60 del Reglamento de la Comisión, las observaciones del Estado mexicano al informe de referencia en un documento en versiones pdf y word.

Como consta a la Comisión, el Estado otorgó, en todo momento y, en especial, en el transcurso de la visita, toda la cooperación requerida para que obtuviera la información necesaria a fin de facilitar la elaboración del informe, igualmente proporcionó documentación e información adicional con ese mismo objetivo. En tal virtud, el Estado mexicano solicita a la CIDH que, con fundamento en sus propias disposiciones, en especial en el artículo 60 de su reglamento, considere cuidadosa y detalladamente el documento que ahora se anexa y que incorpore su contenido en el informe definitivo. Mucho se agradecerá que la Comisión defina y especifique en su informe final la forma en la que fue elaborado, en especial por lo que se refiere al uso de fuentes y metodología, a los ámbitos material, espacial y temporal, así como la forma y términos en que fue considerada la información del Estado.

Igualmente, se agradecerá a esa Secretaría Ejecutiva acusar recibo de la presente comunicación y sus anexos.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi más atenta y distinguida consideración.

Emilio Rabasa
Embajador
Representante Permanente

Al Sr. Emilio Álvarez Icaza Longoria
Secretario Ejecutivo de la
Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Organización de los Estados Americanos
Washington, D.C.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

**OBSERVACIONES DEL ESTADO MEXICANO AL PROYECTO DE INFORME SOBRE LA
SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO**

INFORME DEL ESTADO MEXICANO EN RESPUESTA A LA NOTA DEL 24 DE NOVIEMBRE DE 2015 DE
LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

México, Distrito Federal, a 15 de diciembre de 2015.

ÍNDICE

I.	RESUMEN EJECUTIVO / CONSIDERACIONES PRELIMINARES.....	5
II.	INTRODUCCIÓN	8
III.	OBSERVACIONES GENERALES Y METODOLÓGICAS	8
1.	Temática y estructura del informe.....	9
2.	Ausencia de información y valoración sobre la estructura del Estado mexicano y sobre avances en materia de derechos humanos.....	11
3.	Determinación de criterios temporales.....	17
4.	Selección y empleo de fuentes de información.....	20
a)	<i>Observaciones cuantitativas sobre las fuentes de información utilizadas.....</i>	21
b)	<i>Observaciones sobre el uso de la información recopilada durante la visita</i>	22
c)	<i>Observaciones cualitativas sobre las fuentes de información utilizadas.....</i>	23
IV.	OBSERVACIONES AL CAPÍTULO SOBRE LA SITUACIÓN DE LA VIOLENCIA EN MÉXICO ...	28
1.	Observaciones respecto de la metodología.....	28
2.	Observaciones sobre las premisas y factores en que se basa el capítulo	30
a)	<i>Actores estatales</i>	30
b)	<i>Crimen organizado</i>	35
c)	<i>Otros actores.....</i>	36
d)	<i>Otros factores.....</i>	37
V.	OBSERVACIONES A TEMÁTICAS ESPECÍFICAS DEL INFORME	42
1.	Desapariciones y desapariciones forzadas	42
a)	<i>Ayotzinapa</i>	45
b)	<i>Desaparición de migrantes.....</i>	46
c)	<i>Desaparición y desaparición forzada de mujeres.....</i>	47
d)	<i>Desaparición de niñas y niños</i>	49
2.	Ejecuciones Extrajudiciales.....	50
3.	Tortura.....	53
4.	Situaciones Específicas.....	55
a)	<i>Tlatlaya</i>	55
b)	<i>Apatzingán</i>	56
5.	Afectación a grupos particulares	56
a)	<i>Mujeres</i>	56
b)	<i>Pueblos y comunidades indígenas</i>	59
c)	<i>Personas LGBTI.....</i>	60

d) <i>Niños, niñas y adolescentes</i>	61
e) <i>Migrantes y desplazamiento interno forzado</i>	62
6. Situación de las personas privadas de la libertad	65
a) <i>Formas arbitrarias de privación de la libertad personal: arraigo, uso excesivo de la prisión preventiva y la flagrancia equiparada</i>	65
b) <i>Condiciones de detención</i>	66
7. Situación de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos y de Periodistas y Libertad de Expresión	67
a) <i>Defensoras y defensores de derechos humanos</i>	67
b) <i>Situación de periodistas y ataques contra la libertad de expresión</i>	71
VI. OBSERVACIONES A LAS RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES	74
VII. ANEXO	75

OBSERVACIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS AL PROYECTO DE INFORME DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS COMO RESULTADO DE SU VISITA A MÉXICO

I. RESUMEN EJECUTIVO / CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Las visitas que realiza la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) requieren de la mayor muestra de apertura y cooperación por parte de los Estados. Precisamente, en ese ánimo y con un convencido espíritu de cooperación internacional, el Estado mexicano invitó a la CIDH a realizar una visita con el objeto de analizar la situación de los derechos humanos en el país. La visita se llevó a cabo del 28 de septiembre al 2 de octubre de 2015, y resultó en el proyecto de informe final que remitió la CIDH el 24 de noviembre del mismo año.

El presente escrito de observaciones del Estado mexicano al referido proyecto de informe se encuentra estructurado en tres secciones. En la primera se realizan observaciones generales y metodológicas sobre el documento; en la segunda se analiza y rechaza la tesis de la CIDH sobre la situación de la violencia en México, sus causas y consecuencias; y, en la tercera, se realizan observaciones a temáticas específicas sobre cada uno de los rubros considerados en el referido proyecto. En cada una de ellas, el Estado realiza observaciones sustantivas a distintos aspectos del proyecto de informe de la CIDH, además formula cuestionamientos que se considera que debieran ser atendidos cuidadosamente por el órgano interamericano antes de la redacción final y eventual aprobación de su informe.

De conformidad con el espíritu contenido en el Reglamento de la Comisión, se insta al órgano interamericano a que toda la información que le ha sido proporcionada, tanto durante la visita, antes y al término de ésta, así como en el cuerpo del presente escrito, sea cuidadosamente considerada e incluida en el informe final. Ello, a fin de asegurar un mínimo sentido de justicia y legitimidad de parte de esa Comisión, y que dé al documento la utilidad necesaria para fortalecer los esfuerzos del Estado mexicano en la promoción y protección de los derechos humanos de todas las personas.

Al respecto, se llama la atención de la CIDH al artículo 57 de su propio Reglamento, en cuyo inciso *f* destaca que las observaciones de la Comisión deberán realizarse con base en una serie de normas precisas, incluyendo que: “el Estado proporcionará (...) cualquier documento relacionado con la observancia de los derechos humanos que (...) considere necesario para la preparación de su informe”. Es decir, no sólo el Estado tendría el deber de proporcionar a la Comisión la documentación relevante – lo que hizo en todo momento – sino que además, el propio Estado debe tener el derecho de que aquella sea debidamente considerada, antes de que la CIDH defina los pormenores para ponderar su informe y las modalidades de su eventual publicación (artículo 60 del Reglamento). Es decir, existe una expectativa legítima del Estado de que la CIDH utilice y especifique puntualmente la información proporcionada, en particular por lo que se refiere al uso de fuentes y metodología, a los ámbitos material, espacial y temporal del informe, y, por supuesto, a la forma en que dicha información fue considerada.

Independientemente de lo anterior, el Estado mexicano considera que la visita tuvo un sesgo inicial que impidió a la CIDH valorar adecuadamente la información que le fue proporcionada y la situación real de los derechos humanos en el país. En lugar de monitorear el cumplimiento de obligaciones, la CIDH se enfocó en encontrar violaciones de derechos humanos, al señalar *ab initio* que la visita se haría “*con particular énfasis en desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y tortura, así como la situación de inseguridad ciudadana, el acceso a la justicia e impunidad, y la situación de periodistas, defensores y defensoras de derechos humanos y otros grupos especialmente afectados*”. Para México,

no es congruente señalar, como lo ha hecho la CIDH, que el país vive una “grave crisis de derechos humanos” cuando sólo son analizadas ciertas violaciones – que no derechos – sin realizar una valoración sobre el goce y disfrute de todos o la mayoría de los derechos contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales, y con un ámbito de aplicación espacial propio de un estado federal como es México.

México es un país cambiante y dinámico. Tanto sus desarrollos como retos han variado en función del contexto de país y un análisis que no tome en cuenta esta cuestión, necesariamente se quedaría corto para ser objetivo. El Estado observa que en el proyecto de informe, tanto en el entendimiento de fenómenos generales y particulares, como en el manejo de cifras existe cierta ambigüedad y ausencia de criterios objetivos para justificar los análisis particulares.

Para el Estado mexicano resulta preocupante que la CIDH, a lo largo de su proyecto de informe, reitere la supuesta relación de causa y efecto entre la situación actual del país y la llamada “guerra sucia”, señalando incluso que se ha propiciado su repetición. A consideración del Estado, dicha mención – que se incluye en el informe sin sustento o explicación – ignora más de 50 años de avances, retos, desafíos, cambios estructurales, aprendizajes y procesos de un país entero, muchos de ellos que han sido reconocidos previamente por la CIDH, incluso durante su visita realizada al país en la década de los 90.

El Estado considera que el proyecto de informe presentado por la CIDH no contempla, a su vez, una serie de realidades y retos de la violencia en México, dejando de lado factores de la mayor trascendencia e importantes avances que se han logrado y que se continúan impulsando día a día.

En ese sentido, se expresa un rechazo al contexto general desarrollado por la CIDH, así como la mayor sorpresa porque la Comisión no considere adecuadamente, o haya decidido ignorar elementos de importancia como los siguientes:

- El contexto geográfico subregional y regional de México y la compleja problemática de la delincuencia, tráfico de drogas y armas y flujos ilícitos de capital.
- El esfuerzo que México ha desplegado para hacer frente a esos retos, que ha sido acompañado de avances importantes en materia de fortalecimiento del marco legal para la prevención de la violencia y para la protección de los derechos humanos. En los últimos años, se han impulsado desarrollos históricos de gran calado en la materia como la reforma al sistema de justicia penal en 2008 y la reforma constitucional de 2011 y, a partir de ésta última, otros desarrollos normativos y de políticas públicas importantes, que ilustra la reciente presentación de parte del Gobierno del Presidente Peña Nieto de iniciativas de leyes generales en materia de personas desaparecidas y erradicación de la tortura.
- El papel y prestigio de las fuerzas armadas en labores de protección de la población, y su función para ayudar en labores de las policías. Al respecto, contrario a la percepción del informe, la presencia de las fuerzas armadas en el territorio nacional no es permanente ni generalizada, sino que obedece a necesidades específicas de ciertas zonas. Es decir, no se trata de una figura y despliegue estático, sino que se ha ido adaptando, de hecho, con reducciones importantes e historias de éxito relevantes.
- Además, debe tenerse en cuenta que las fuerzas armadas cuentan con normas para el uso de la fuerza que se han fortalecido de conformidad con estándares internacionales en la materia y se les ha brindado capacitación en materia de respeto a los derechos humanos. También destaca que cualquier violación a derechos humanos por parte de las fuerzas armadas se investiga y sanciona en el fuero civil, acorde a estándares internacionales.

En adición a lo anterior, se destaca que el proyecto de informe de la CIDH llega a conclusiones que parecen haberse tomado con ligereza, en razón de la poca seriedad de su metodología, fuentes y uso de la información a la que, sin lugar a dudas, ha tenido acceso a lo largo de varios años. Al ser una situación compleja y que se explica por múltiples factores, preocupa al Estado que en el proyecto de informe se arribe a determinaciones tajantes de causa y efecto, poco o nada fundamentadas. Además, dichas determinaciones ya han sido objeto de extensos debates tanto en las esferas del gobierno, sociedad civil, expertos en la materia e investigadores, quienes difícilmente arriban a respuestas tan aparentemente obvias para la CIDH.

Por ello, el sesgo en la búsqueda de acreditar violaciones de derechos humanos, en opinión del Estado, impidió a la CIDH valorar adecuadamente las fuentes de información con las que disponía e incluso utilizarlas de manera imparcial. En este punto particular, el Estado mexicano considera que un número importante de fuentes de información y su utilización por la Comisión, no cumplen los requisitos de confiabilidad y convicción del propio Reglamento de la CIDH, indispensables para que ésta pueda arribar a conclusiones fácticas que se sostengan. Es decir, el rigor con el que la Comisión emite con posterioridad conclusiones y señalamientos se torna poco objetivo.

El Estado se permite aclarar a la CIDH que constantemente trabaja para atender el tema de violencia en el país y se trata de un compromiso permanente. Cada día, desde diversos frentes, el Estado mexicano busca generar y mejorar todo lo que sea necesario para garantizar seguridad a su sociedad y proteger los derechos humanos de su población. México tiene la firme opinión que en este contexto, éste ha logrado alcanzar avances significativos, que la CIDH desafortunadamente decidió no considerar.

El compromiso de México con la promoción de los derechos humanos y con el papel del sistema interamericano es permanente. Es así que siempre ha sido una prioridad del Estado atender las solicitudes de información y de audiencia que esa CIDH le ha formulado. Por ello, sorprende que la información que se le ha transmitido a lo largo de los años no se vea reflejada en el proyecto de informe, como se detalla en cada una de las secciones de observaciones al mismo, y por ello, se insta a la CIDH a que considere el presente escrito detenidamente.

Por último, el Estado estudiará las recomendaciones que tenga a bien formular la Comisión en su informe final. Para ello, y a fin de asistir a la CIDH, en el presente escrito se incluye información sobre la manera en que éstas han sido consideradas y/o se encuentran siendo implementadas.

II. INTRODUCCIÓN

1. Los Estados Unidos Mexicanos (en adelante “Estado” o “Estado mexicano”) han estudiado con detenimiento el proyecto de informe de país que esa Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “CIDH” o “Comisión”) preparó con motivo de su visita a México, realizada del 28 de septiembre al 2 de octubre de 2015.

2. Al respecto, de conformidad con los artículos 57 y 60 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Estado mexicano se permite realizar observaciones al citado proyecto con el fin de que la CIDH cuente con información suficiente para ponderar sus impresiones y arribar a conclusiones objetivas, basadas en información veraz y suficiente.

3. En este escrito, el Estado se permite abundar en la información que le fue proporcionada a esa Comisión tanto de manera escrita, durante y al término de su visita a México, así como aquella que le fue suministrada por todas las autoridades gubernamentales con las que se reunió de los tres niveles de gobierno, así como los otros Poderes de la Unión. Esta información también complementa toda aquella que el Estado ha suministrado a esa Comisión mediante los procedimientos derivados del artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, audiencias públicas temáticas, envío de información a las Relatorías temáticas, tanto en visitas a México como en el ejercicio cotidiano de su mandato, peticiones, casos, cumplimientos de acuerdos de solución amistosa e informes de fondo, medidas cautelares y solicitudes de información para medidas cautelares, de conformidad con las normas que los rigen en el Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

4. El presente escrito se encuentra estructurado en tres secciones. En la primera se realizan observaciones generales y metodológicas sobre el proyecto de informe; en la segunda se analiza la tesis sobre la violencia expresada en el proyecto de informe, y en la tercera se realizan las observaciones a temáticas específicas abordadas en el mismo. En cada una de ellas el Estado realiza observaciones a distintos aspectos del proyecto de informe que consideró de relevancia y formula preguntas a esa Comisión. Por último, formula algunas consideraciones sobre las conclusiones y recomendaciones del proyecto de informe, con una tabla correspondiente que las identifica, junto con las acciones al respecto.

5. El Estado mexicano considera fundamental que las distintas preguntas formuladas a la CIDH sean atendidas puntualmente antes de cualquier decisión sobre la publicación de su informe, y que las cuestiones que las subyacen sean debidamente contempladas en el mismo.

6. México considera que la certeza, el rigor técnico y transparencia son los pilares más altos que deben regir el actuar de las instituciones interamericanas, por lo que la respuesta a estos cuestionamientos redundará en el beneficio de todos los usuarios del Sistema Interamericano.

7. El Estado mexicano insta a esa CIDH a que toda la información que le fue proporcionada tanto por la vía escrita como por la vía oral sea considerada, evaluada y ponderada objetivamente en el informe final que tenga a bien emitir.

III. OBSERVACIONES GENERALES Y METODOLÓGICAS

8. Las visitas de la Comisión a un país significan la mayor muestra de apertura de un Estado frente a organismos internacionales de derechos humanos. Precisamente, en esa tesitura y con un convencido espíritu de cooperación internacional, el Estado mexicano invitó a la CIDH a realizar una visita para analizar la situación de los derechos humanos en el país, e igualmente atender distintos casos individuales

que el Estado mexicano ha buscado solucionar, en el marco de una estrategia que en su momento se presentó ante el Pleno de la Comisión. Desafortunadamente, la CIDH determinó no considerar este segundo elemento en el marco de su visita y en la integración del presente informe.

9. Son pocas las disposiciones que en el Reglamento que la CIDH emitió en 2013, como resultado del proceso de Fortalecimiento del Sistema Interamericano, regulan las pautas que ésta debe observar al momento de realizar una visita y emitir el informe correspondiente a la misma. De hecho, el Estado mexicano observa que el proceso de una visita se asimila, confunde y mezcla con uno de un informe de país, que reglamenta el artículo 60. Se considera que los productos de uno y otro debieran ser distintos y los procesos que los generan también.

10. Esta asimilación de conceptos generó dudas sobre algunos aspectos transversales al proyecto de informe que fue presentado por esa CIDH. En este apartado, de manera respetuosa, el Estado mexicano se permitirá expresar algunas observaciones y esbozará cuestionamientos a esa CIDH sobre la temática, tesis, metodología y fuentes de información que deben ser consideradas al momento de redactar el informe final. Como es del conocimiento de esa Comisión, de conformidad con su Reglamento estas cuestiones deberán ser aclaradas al Estado con anterioridad a la publicación del informe.

11. El Estado mexicano destaca que al analizar el proyecto de informe que le fue presentado, tuvo como punto de comparación el informe que la CIDH presentó en 1998, como resultado de la visita a México de 1996.

12. En virtud de que el Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos es escueto sobre la forma y criterios sobre la presentación de la información que ésta debe observar el emitir un informe como el de las características del presente, el Estado mexicano ha acudido a la experiencia más cercana al respecto; es decir, al informe que se presentó en 1998. De un análisis de aquél informe pudo constatar algunas diferencias sustanciales en cuanto método, tono y presentación de la información que destacan en el proyecto de informe que hoy en día se hace llegar para su valoración.

13. A su vez, en esta sección, el Estado se permitirá realizar algunas observaciones sobre el empleo y valoración de fuentes de información por esa Comisión, tanto cuantitativa como cualitativamente, y emitirá su opinión sobre el resultado de la visita, al respecto.

1. Temática y estructura del informe

14. La primera observación del Estado se refiere a la selección temática del proyecto de informe que ahora se presenta. Mientras que en 1996 se invitó a la CIDH a realizar una visita general -y así lo refleja su informe al pronunciarse también sobre el estado de los derechos políticos en el país, los derechos de los pueblos indígenas o de las mujeres, los derechos económicos, sociales y culturales, individualmente-, en la reciente visita y en el correspondiente proyecto que es enviado ahora únicamente se abordan cuestiones muy específicas y se valoran las acciones del Estado respecto de ciertos derechos muy definidos.

15. Sobre este punto, al Estado también le surge la duda sobre la forma en que los conceptos son expresados en ambos informes. Mientras en que el informe de 1998 los capítulos son expresados en términos del derecho contenido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos que la Comisión evaluaba – e.g. derecho a la vida, derecho a la libertad personal, derecho a la integridad personal, etc.- en el proyecto que la CIDH envía ahora al Estado para sus observaciones, los capítulos son expresados en términos de violaciones a esos derechos – e.g. desaparición, ejecuciones extrajudiciales, tortura, etc.

16. El Estado mexicano considera que las anteriores no son sólo diferencias semánticas ni triviales, sino que pueden – como parece haber sido – influir sustancialmente en el contenido y la forma en que se presentan la información y las aseveraciones a lo largo del proyecto de informe, así como en el empleo de las fuentes de información y sus fines. De hecho, el Estado considera que enfocar la visita en términos de violaciones impide al proyecto de informe valorar adecuadamente los aciertos y las políticas públicas encaminadas a la protección de los derechos humanos en territorio mexicano.

17. La Convención Americana otorga facultades a esa Comisión para el monitoreo del cumplimiento de las obligaciones de los Estados respecto a la misma. En otras palabras, la tarea de la Comisión es observar cómo los derechos humanos contenidos en el instrumento son satisfechos por el Estado.

18. No obstante, como se desprende del párrafo 1 del proyecto de informe, desde que la Comisión anunció que su visita a México a monitorear la situación de los derechos humanos del país en un comunicado de prensa, señaló que lo haría “con particular énfasis en desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y tortura, así como la situación de inseguridad ciudadana, el acceso a la justicia e impunidad, y la situación de periodistas, defensores y defensoras de derechos humanos y otros grupos especialmente afectados por el contexto de violencia en el país.”

19. En otras palabras, desde que el Estado mexicano invitó a la Comisión ésta determinó enfocar su visita en buscar, encontrar y reflejar violaciones específicas de derechos humanos, no la satisfacción o el estado de cumplimiento de los derechos humanos.

20. Al decidir estructurar su vista en términos de “violaciones”, la Comisión incurre en un sesgo inicial que predispone sus conclusiones y que le impide- como ocurrió- valorar el espectro completo de la acción estatal.

21. Prueba de tal, fue lo que un distinguido miembro de la Comisión expresó durante su visita al estado de Veracruz. En una reunión con autoridades locales, los interlocutores estatales tomaron nota de la mención en el sentido de que resultaban impresionantes algunas de las políticas de protección a la niñez en esa entidad, pero que desafortunadamente, por el enfoque de la visita, poco de ellas podría ser reproducido en el informe final de la visita. El Estado lamenta que nada de esa información haya sido reproducida en el proyecto de informe que le fue transmitido.

22. Si el proyecto de informe que se presenta para observaciones del Estado es uno sobre la situación de derechos humanos en México, surgen las siguientes dudas:

- ¿Por qué la Comisión decidió evaluarlo en términos de violaciones y no en términos del estado de cumplimiento de los derechos contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos?
- ¿A qué se debe este cambio de enfoque sobre la forma que reporta la información en su informe de 1998 a la que presenta hoy en día?
- ¿Por qué la Comisión decidió enfocarse en violaciones específicas y no hacer una valoración general de todos los derechos humanos y su ejercicio en México?
- ¿Es congruente señalar que México vive una “grave crisis de derechos humanos” cuando sólo son analizadas ciertas violaciones – que no derechos- sin realizar una valoración sobre el goce y disfrute de todos o la mayoría de los derechos contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales?

23. El Estado mexicano espera que la Comisión pueda dar respuesta a estos cuestionamientos antes de publicar su informe y valore las aseveraciones que en él se encuentran expresadas ahora a la luz de los mismos.

2. Ausencia de información y valoración sobre la estructura del Estado mexicano y sobre avances en materia de derechos humanos

24. Por otra parte, al comparar este proyecto de informe con aquél que emitió en 1998, llamaron la atención del Estado las diferencias entre los capítulos que la Comisión dedica a analizar la estructura del país y los recursos para la protección de los derechos humanos.

25. En su informe de 1998, la Comisión inició su análisis sobre la situación de los derechos humanos en México expresándose de la siguiente manera:

4. En los últimos años, **México ha realizado esfuerzos importantes por reformar sus instituciones y adecuarlas a las necesidades modernas de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho.** Cabe destacar en tal sentido las reformas políticas logradas mediante el mejoramiento del sistema electoral, a través de órganos rectores imparciales y desvinculados de las autoridades gubernamentales. La credencial de electores con fotografía que se introdujo a partir de 1992, también ha representado un gran avance, ya que ha permitido un mayor grado de certeza entre los distintos actores que participan en los procesos electorales y en el universo de electores. Más aún, el hecho de que se haya podido lograr un consenso entre los distintos partidos políticos para aprobar las reformas, indica lo relevante de las mismas, y el innegable clima de confianza y equidad que la misma genera.

[...]

6. Dentro de las recientes reformas, el tema de los derechos humanos ha jugado un papel fundamental. En efecto, el 5 de junio de 1990, se creó por decreto presidencial la Comisión Nacional de Derechos Humanos ("CNDH") como órgano desconcentrado de la SEGOB. El 29 de junio de 1992, por reforma constitucional, la CNDH se convirtió en un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Dicha reforma constitucional creó igualmente las bases para el establecimiento de organismos de protección de los derechos humanos en los distintos estados.

7. Indudablemente, el establecimiento de estos organismos en México ha repercutido positivamente en la labor de protección y promoción de los derechos humanos. Durante los años que llevan funcionando, la CNDH y las comisiones estatales de derechos humanos han procesado numerosas denuncias, han emitido importantes recomendaciones y han contribuido a aumentar el grado de confianza de la población mediante instituciones especializadas que velan por el respeto de sus derechos fundamentales.

[...]

9. A pesar de los importantes avances institucionales, la situación de los derechos humanos en México es ciertamente compleja. Sin embargo, los ejemplos señalados nos permiten apreciar que existe en el país la voluntad de realizar los cambios necesarios, que permitan avanzar en la búsqueda de una mejor protección y vigencia de los derechos humanos en México.

26. El reconocimiento de la complejidad institucional y extensión territorial de un país como México llevó entonces a la Comisión a analizar la organización de los Poderes públicos, el sistema constitucional mexicano y la forma federal y representativa en que la República se encuentra constituida, la compleja estructura legislativa y las jerarquías normativas del Estado mexicano y los sistemas de defensa y protección de los derechos humanos en el país, sólo para sentar las bases para comenzar a valorar la situación de los derechos humanos en el país.

27. En aquel informe, la Comisión dedicó *42 párrafos* para esbozar y analizar la estructura del Estado mexicano y *62* para valorar el sistema constitucional mexicano y los recursos administrativos y judiciales para la protección de los derechos humanos en México.

28. En cambio, en el proyecto de informe que ahora presenta para las observaciones del Estado, esa Comisión dedicó *4 párrafos* a la estructura del Estado mexicano, al tenor de lo siguiente:

46. A continuación la Comisión describe la estructura del Estado mexicano con el fin de comprender los roles de cada poder del Estado en relación a los derechos humanos. Conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos Mexicanos son una República representativa, democrática, federal, compuesta de 31 estados y el Distrito Federal, unidos en una federación. El Ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión está asignado al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

47. El Poder Público de la Federación está dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. A su vez, el poder público de los 31 estados se divide, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Los Poderes de los estados se organizan conforme a la Constitución de cada uno de ellos. El Poder Ejecutivo es ejercido por los gobernadores de los estados. El Poder Legislativo en las entidades estatales se ejerce por las legislaturas estatales. Por su parte, el Poder Judicial en los estados lo ejercen los tribunales que establecen las constituciones estatales respectivas.

48. En relación al Poder Judicial de la Federación, su ejercicio se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal. Para nombrar a las y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República debe someter una terna a consideración del Senado, el cual previa comparecencia de las personas propuestas, hace la designación del Ministro que deba cubrir la vacante. La Suprema Corte está compuesta de 11 Ministros, designándose a un Presidente El Pleno es la reunión de los once Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se encarga de resolver los asuntos más importantes, todos ellos relacionados con el cumplimiento de la Constitución federal y las leyes. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede resolver los conflictos sobre la interpretación de la Constitución y de acciones contra el incumplimiento de lo establecido en ella. En algunos casos, de la revisión de sentencias dictadas por otros órganos que integran el Poder Judicial de la federación, cuando la autoridad responsable no cumple con la sentencia de una autoridad federal. El Pleno puede además resolver directamente los asuntos o remitirlos a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito. La Suprema Corte se divide en dos Salas, integrada por 5 magistrados cada una, y sin la participación del Presidente de la Suprema Corte. Cada Sala tiene su propio presidente. La Primera Sala resuelve asuntos civiles y penales y la Segunda Sala resuelve asuntos administrativos y laborales.

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

29. El hecho de que en sólo 4 párrafos describa la estructura del Estado mexicano no es lo que llama la atención. Preocupa que la Comisión haya descrito tan someramente la estructura del Estado mexicano sin hacer valoración alguna sobre cómo ésta influye en la protección de los derechos humanos y su impacto en el día a día de las personas. Una recomendación a un Estado no podrá ser objetiva y suficiente si no es analizada la forma en que ésta deberá ser implementada o aquello que necesita ser transformado para que así sea.

- ¿A qué se debió el cambio de criterio para describir la estructura del Estado mexicano en 1998 y casi omitirlo en el proyecto que se envía a valoración hoy en día?
- ¿Por qué la Comisión decidió no valorar a profundidad la estructura del Estado mexicano para analizar la situación de los derechos humanos en México?
- En la elaboración de su proyecto de informe, ¿la Comisión consideró que omitir evaluar la estructura institucional mexicana no repercutiría en las recomendaciones que hiciera al Estado?
- ¿Es posible emitir recomendaciones eficaces sin evaluar y entender cómo funciona el entramado institucional mexicano?

30. El Estado mexicano llama a esa Comisión a dar respuesta a estos cuestionamientos antes de publicar su informe y valore las aseveraciones que en él se encuentran expresadas ahora a la luz de los mismos. En particular, las recomendaciones que ésta genera en buena medida van encaminadas a transformar el quehacer institucional, por lo que expresar lo que a su entender es el funcionamiento del Estado, resulta necesario para instrumentar, de ser el caso, sus recomendaciones

31. Aunado a lo anterior, en 1998 la Comisión se pronunciaba sobre los profundos procesos de cambio que se encontraba viviendo el país. Los procesos de cambio en relación con la protección de los derechos humanos en México fueron y son para este momento mucho más significativos que aquéllos de 1998 y, sin embargo, extraña al Estado mexicano que la Comisión sólo haya dedicado un párrafo de su proyecto de informe a la reforma constitucional de 2011 y se expresara de esta manera:

52. El ordenamiento jurídico mexicano ha tenido avances muy importantes en materia de derechos humanos en años recientes que han sido reconocidos por la CIDH. A partir de las reformas de junio de 2011, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos elevó a jerarquía constitucional todas las normas de derechos humanos contenidas en los tratados suscritos por el Estado mexicano. El artículo 1º constitucional dispone que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados

internacionales de los que México sea parte, y establece garantías para su protección. Esta equiparación de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que México sea parte y su jurisprudencia con las normas constitucionales representa un avance en la dirección correcta, pero como se verá a continuación, en la práctica ha enfrentado retos importantes.

32. Una reforma de la envergadura de la 2011, que transformó por completo la estructura y entendimiento del Estado mexicano debería haber significado un análisis mucho más profundo. Si bien el Estado reconoce que la Comisión la haya resaltado, destacarla como un avance en de una forma tan reducida de en su informe no es suficiente. Se destaca ello, en especial, porque en el proyecto de informe no se valoran a profundidad los efectos estructurales e institucionales que ésta significó y continúa significando en México.

33. La reforma constitucional de derechos humanos de 2011 representa la mayor ampliación de derechos desde la publicación de la Constitución vigente, toda vez que implica una modificación de raíz en la forma en que las autoridades deben sustentar su actuación, en tanto deben apearse a las obligaciones y estándares internacionales en la materia para asegurar su aplicación directa en el país.

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

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

36. El Ejecutivo Federal ha creado una instancia para dar seguimiento y coordinar la implementación de la reforma constitucional de derechos humanos de 2011, así como para construir una política de Estado en materia de derechos humanos. A su vez, el Presidente de la República presentó un paquete de reformas en materia de derechos humanos, incluyendo una Ley Reglamentaria para el artículo 29 Constitucional que asegurará que el catálogo de derechos que no se pueden suspender sea coherente con las obligaciones internacionales de México. Asimismo, propuso una Ley Reglamentaria al artículo 33 Constitucional a través de la cual se garantizarán a las personas extranjeras en proceso de expulsión por razones de seguridad nacional, las condiciones para asegurar la adecuada protección de sus derechos y del debido proceso.

37. De igual manera, se realizan acciones de capacitación de servidores públicos del Gobierno Federal sobre la reforma constitucional de derechos humanos, para que incida en su desempeño cotidiano. Con este fin, también se estableció el Consejo Ciudadano para la Implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos, que pretende fomentar la participación de la ciudadanía en este proceso. Asimismo, se llevan a cabo sesiones itinerantes de difusión de la reforma constitucional

de derechos humanos en las distintas entidades federativas a fin de socializar el conocimiento de la reforma y fortalecer su exigibilidad.

38. La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 no es la única reforma importante en materia de derechos humanos que vivió México. Las reformas al sistema de justicia penal y la nueva la Ley de Amparo, así como la publicación del Código Nacional de Procedimientos Penales son instrumentos que encuentran poca descripción en el proyecto y que, sin embargo, en la práctica y no sólo en el papel, han significado transformaciones determinantes en la protección de los derechos humanos en México.

39. Por su parte, la reforma constitucional de junio de 2008 busca hacer más expedita la impartición de justicia a través de juicios orales y establece un sistema que amplía el espectro de protección de los derechos tanto de las víctimas u ofendidos, como de los indiciados. Fijó un plazo máximo de 8 años para que el sistema de justicia penal acusatorio opere en todo el país. La reforma busca consolidar un sistema conciliatorio, oral, con medios alternativos de solución de conflictos y reparación del daño de manera transparente y principalmente garantista. El Sistema coloca en el centro del proceso penal el respeto a los derechos humanos del imputado y de la víctima, al tiempo de impulsar la eficacia de la justicia.

40. Mediante el nuevo Sistema de Justicia Penal menos del 10% de los asuntos llegan a juicio oral, lo cual quiere decir que más del 90% son resueltos por los jueces de control, a través de vías alternas de solución de conflictos –acuerdos reparatorios y suspensión de proceso a prueba- (36.4%); juicios abreviados (36.9%) y otro tipo de soluciones -no ratificación de la detención, no vinculación a proceso o perdón de la víctima- (21%). A su vez, mediante el Nuevo Sistema de Justicia Penal, toda causa penal se resuelve en menos de 365 días. Para los juicios abreviados y las vías alternas de solución de conflictos, el tiempo es desde la mitad hasta una tercera parte del que tomaría para resolverse ante el juicio oral. En este contexto, el nuevo sistema permite la impartición de justicia más expedita.

41. Sirva la siguiente tabla comparativa para resaltar las diferencias entre el sistema penal tradicional y el nuevo sistema penal acusatorio en beneficio de la protección de los derechos humanos en el país.

Sistema Penal Tradicional	Sistema Penal Acusatorio
Violaciones sistemáticas al principio de Presunción de Inocencia.	Se eleva a rango constitucional la Presunción de Inocencia.
Violaciones al debido proceso.	Protección de los derechos fundamentales del imputado y de la víctima desde el momento de la detención.
Excesos en la detención.	Registro inmediato de la detención para evitar dilaciones.
Falta de revisión y calificación de la detención por autoridad judicial.	Un Juez de Control verificará la legalidad de la detención.
Uso generalizado de la prisión preventiva.	Prisión preventiva en casos excepcionales, pudiendo aplicar otras medidas cautelares.
El papel de la víctima se restringe a coadyuvar al Ministerio Público.	Las víctimas son parte en el proceso penal, desde la investigación hasta la sentencia.

Se integra un expediente escrito que impide la objetiva valoración del juez y limita el derecho a la defensa.	Se rige por audiencias públicas en presencia de un juez con plena contradicción entre las partes.
Los escritos generan incertidumbre y desconfianza.	La información es desahogada públicamente ante el juez de juicio.
La confesión ante policías o ministerios públicos tiene valor probatorio.	La confesión del acusado sólo es válida si se realiza ante el juez, cualquier confesión en sede ministerial carece de valor probatorio.
Un solo juez lleva el proceso, aumentando la posibilidad de que prejuzgue.	Existen Jueces de Control, de Juicio Oral y de Ejecución, que no tienen conocimiento previo del asunto.
Los juicios y en general el proceso es lento y de larga duración.	El proceso se rige por el principio de oralidad, es público, transparente, continuo y expedito.

42. A su vez, con la emisión del Código Nacional de Procedimientos Penales se logra la homogeneidad de procesos en todo el territorio nacional y con ello certeza jurídica en los mismos. Con éste se establece una oportunidad para dinamizar la transformación institucional de las dependencias de seguridad y justicia y se logra un equilibrio procesal entre los derechos de las víctimas del delito y los derechos del imputado a un debido proceso.

43. Por otra parte, la nueva Ley de Amparo fue publicada en 2013 para combatir actos y omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es Estado Parte. De esta forma el amparo se constituye en un mecanismo efectivo para garantizar la aplicación efectiva no sólo de la Constitución mexicana sino también de la Convención Americana y otros instrumentos jurídicos internacionales en materia de derechos humanos.

44. Esta ley amplía la procedencia del amparo y permite que sea interpuesto no sólo por quien tenga un interés legal, sino en el ejercicio de un interés legítimo individual o colectivo. Incluso, en casos de extradición, desaparición forzada de personas y la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales, el amparo puede ser interpuesto por cualquier persona distinta al agraviado.

45. A su vez, la ley señala que el amparo es procedente contra particulares cuando tengan la calidad de autoridad responsable mediante la realización de actos equivalentes a los de autoridad, lo que amplía los sujetos obligados por la norma. Por ejemplo, existen ya sentencias del Poder Judicial Federal que otorgan el amparo en contra de escuelas privadas como agentes que pueden realizar actos de equivalentes de autoridad cuando impidan a un alumno el ejercicio del derecho a la educación.

46. Con motivo de la publicación de la nueva Ley de Amparo y su entrada en vigor, se formuló el Programa Nacional de Capacitación y Difusión en Materia de Amparo, como una forma de dar respuesta, desde la judicatura nacional, a las expectativas creadas en anticipación a la expedición de dicha ley. Este Programa se conformó con una serie de actividades de diferente formato cuyo eje vertebral fue el análisis crítico del marco normativo que regula al juicio de amparo y su aplicación en la práctica judicial, a fin de proporcionar a los operadores de justicia mejores herramientas que promuevan la consolidación de su papel de garantes de los derechos.

47. Si la Comisión recibió y continúa recibiendo información sobre estos procesos:

- ¿Por qué decidió no realizar un análisis profundo sobre la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011?
- ¿Es válido señalar que la reforma constitucional de 2011 presenta retos en la práctica si no se describen y valoran los cambios estructurales que ésta generó?
- ¿La reforma al Sistema de Justicia Penal no merecía un mayor análisis en el proyecto de informe?
- ¿No era relevante para la Comisión evaluar los efectos de la nueva Ley de Amparo para pronunciarse sobre los recursos existentes y su efectividad para la protección de los derechos humanos en México?

48. A su vez, México reconoce que la Comisión se haya expresado sobre las modificaciones legislativas que implementó a la jurisdicción militar, como consecuencia del caso Radilla ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. A la par de ello, se destaca que la Comisión haya hecho mención del expediente Varios 912/2011 en el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio cumplimiento a la sentencia Radilla y estableció la obligación para todos los tribunales de hacer un control difuso de convencionalidad.

49. Sin embargo, llama la atención del Estado que después de haberse reunido con el Ministro Presidente y algunos otros miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quienes le proporcionaron amplia información sobre su labor, la Comisión haya dedicado sólo dos párrafos a la actividad jurisdiccional del máximo tribunal mexicano.

50. Como esa Comisión recordará, en 2013 la Suprema Corte de Justicia de la Nación recibió el Premio Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, siendo el único tribunal en el mundo que ha obtenida dicha condecoración. Ese premio le fue otorgado precisamente por la amplia labor jurisdiccional y criterios de avanzada para la protección de los derechos humanos en México.

- ¿La Comisión no consideró adecuado adentrarse en los efectos del expediente Varios 912/2011 en el sistema jurídico mexicano? ¿No consideró que éste tuviera algún impacto digno de valorarse a profundidad para la elaboración de su informe?
- ¿Por qué la Comisión no incluyó en su informe descripciones sobre aquellas sentencias en materia de tortura, debido proceso, jerarquía normativa, consulta indígena, derechos económicos, sociales y culturales o matrimonio igualitario que le valieron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación ser merecedora del premio de las Naciones Unidas? ¿No consideró relevantes estos criterios o digno de analizar su impacto para la elaboración de su proyecto de informe?

51. El Estado mexicano espera y le solicita a esa Comisión que valore las anteriores preguntas y que incluya la información que se encuentra ausente en el proyecto de informe antes de su publicación.

3. Determinación de criterios temporales

52. El Estado mexicano observa que el proyecto de informe que le fue enviado no presenta límites temporales o una definición de los periodos objeto de análisis y la justificación por la cual son éstos elegidos.

53. A consideración del Estado, la ausencia de límites temporales o al menos de una definición sobre éstos dificulta el análisis de las recomendaciones que la CIDH efectúa. Así como en el apartado anterior se resaltó la ausencia de un análisis institucional en el informe y de una valoración profunda de las políticas públicas implementadas por el Estado, la falta de definiciones temporales también obstaculiza el análisis para la válida formulación de recomendaciones.

54. México es un país cambiante y dinámico. Tanto sus desarrollos como retos han variado en función del contexto del país y un análisis que no tome en cuenta esta cuestión, necesariamente se quedaría corto para ser objetivo. El Estado observa que en el proyecto de informe, tanto en el entendimiento de fenómenos generales y particulares, como en el manejo de cifras existe cierta ambigüedad y ausencia de criterios objetivos para justificar los análisis particulares.

55. Por ejemplo, en algunos momentos del informe la Comisión traza líneas secuenciales desde la llamada “Guerra Sucia” hasta el presente, en lo que expone a su entender son relaciones causa-consecuencia.

56. En contraste, existen pasajes de su informe de 1998 donde la Comisión reconoce las transiciones que México experimentó durante los años 90 y con anterioridad, que no son reconocidas en el proyecto de informe que ahora se presenta.

57. En particular, al emitir sus recomendaciones, en el informe de 1998 la CIDH manifestó lo siguiente:

678. Los Estados Unidos Mexicanos, como sociedad y como estructura de gobierno, vienen desarrollando en estos últimos años medidas concretas de democratización y apertura que rompen rigideces históricas facilitantes de la violación de los derechos humanos y de sistemas de privilegios atentatorios contra la dignidad e igualdad de amplios sectores de la población.

679. El difícil equilibrio entre un proceso de apertura y democratización por un lado, y el mantenimiento del orden y del imperio del derecho frente a los atentados contra ese proceso; y por el otro, frente a nuevas formas de ilegalidad sistemática como el narcotráfico, define un marco general complejo dentro del cual debe analizarse la situación general de los derechos humanos en México, y el papel que juegan el gobierno y los poderes del Estado (en sus distintos niveles) en su respeto y garantía.

[...]

681. La Comisión comprobó el gran esfuerzo realizado por distintos organismos del Estado, tendientes a controlar la creciente situación de violencia desatada en el país, y el interés demostrado por el Estado en solucionar por la vía pacífica problemas internos de violencia, logrando en algunos aspectos ampliar el clima de apertura y pacificación. Esto se hace especialmente importante, teniendo en cuenta las situaciones de violencia en zonas del Sur de México, en especial los Estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, y en las Huastecas de Veracruz e Hidalgo.

58. Los aspectos de la vida pública mexicana que la CIDH resaltó en 1998 y, sobre todo, el reconocimiento de las transiciones históricas del país, parecieran no encontrar lugar en el proyecto de informe que ahora envía al Estado para sus observaciones.

- Al elaborar el presente proyecto de informe, ¿tomó en consideración la CIDH los límites temporales y conclusiones a las que había arribado en 1998?
- En este proyecto de informe, ¿no debió partir el análisis, en todo caso, desde 1998 a la fecha?
- ¿Por qué en este proyecto de informe no existe un análisis temporal de las transiciones ocurridas en México de 1998 a la fecha?
- Si previamente la CIDH había reconocido las fuertes transiciones que vivió el país durante el siglo XX y el comienzo del siglo XXI, ¿por qué se trazan líneas secuenciales de relaciones causa-efecto desde los años 60 a la fecha?
- ¿Qué periodo de tiempo limitó en realidad el estudio de la situación *actual* expuesta en el proyecto de informe de la CIDH?
- En opinión de esa CIDH, ¿la ausencia de una metodología que defina con claridad los parámetros temporales de evaluación no demerita la objetividad, pertinencia y oportunidad de sus conclusiones y recomendaciones?

59. Por otra parte, el Estado mexicano reconoce, como la CIDH lo refiere en su informe, que el acceso a cifras sobre algunos temas no siempre es uniforme. Resaltando ello, el Estado considera que los períodos específicos para abordar algún punto particular debieran ser tratados con cautela con el fin de no arribar a conclusiones fácticas erróneas.

60. Existen distintos ejemplos en el proyecto de informe que parecieran denotar una selección parcial temporal para destacar un fenómeno específico. Por ejemplo, en el párrafo 20 la CIDH hace alusión a las 115 recomendaciones que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) dirigió a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) entre 2007 y 2012, implícitamente dejando ver su valoración respecto de ese número. No obstante, no se resalta que justamente a partir de ese año, las recomendaciones hechas a SEDENA se redujeron considerablemente. Del 1° de diciembre del 2012 al 28 de noviembre de 2015 se han presentado 2007 quejas ante la CNDH por actos presuntamente violatorios de derechos humanos atribuibles a personal militar, de las cuales 1625 fueron concluidas por dicho organismo nacional y 382 se encuentran en trámite, apreciándose que del periodo comprendido del 1° de enero al 31 de diciembre de 2013, en comparación con el mismo periodo del año 2012, existe una disminución del 42.10% y respecto del año 2014, se presenta una disminución del 60.52%, asimismo, de un 63.50% en lo que va del presente año, circunstancia que no tomó en cuenta la CIDH al momento de elaborar su informe.

61. Por otro lado, del 2012 al 2015, la Secretaría de Marina (SEMAR) recibió 1105 quejas por parte de la CNDH; sin embargo, 652 fueron concluidas sin recomendación para la SEMAR, mientras que únicamente 9 recomendaciones han sido notificadas a dicha institución. Estos datos tampoco han sido reflejados por la CIDH en su informe.

62. En contraste, en el párrafo 167, en lo que hace a las recomendaciones respecto al derecho a la vida, la Comisión amplía el período de estudio de 2006 a 2013. En particular, esa Comisión amplió el período refiriendo que 3 de cada 4 recomendaciones en esa materia fueron dirigidas a SEDENA y SEMAR y, poder así, manifestar que “[e]stas cifras realzan la preocupación expresada por la CIDH de que las fuerzas armadas participen en tareas de seguridad ciudadana, las cuales deberían ser de competencia de las fuerzas civiles de seguridad.”

63. El Estado reconoce que esa CIDH pueda tener visiones particulares sobre cómo deben interpretarse los derechos contenidos en la Convención Americana o las funciones de los cuerpos castrenses. No obstante, buscar probar un punto con un método que opta por seleccionar aleatoriamente períodos de tiempo que se ajusten a las conclusiones que quiere destacar, generan dudas sobre el rigor metodológico con el que esa Comisión arriba a las mismas.

- ¿Con base en qué criterios eligió los períodos de análisis en el proyecto de informe?
- Para esa CIDH, ¿cuándo era válido disminuir o ampliar el período de estudio en aras de sustentar una afirmación?

64. El Estado agradecerá las respuestas de esa Comisión antes de la publicación de su informe así como su incorporación en el mismo.

4. Selección y empleo de fuentes de información

65. Según lo expresa esa CIDH en el párrafo 4, para elaboración de su proyecto de informe sistematizó y analizó “*la información recibida respecto a la situación de los derechos humanos en México en los últimos años. La CIDH se ha valido de la información recibida antes, durante y con posterioridad a la visita in loco, incluyendo las visitas del Relator para la Personas Privadas de Libertad realizadas en septiembre de 2014 y en septiembre de 2015, las investigaciones realizadas de oficio, los insumos provenientes de los diferentes mecanismos a través de los cuales la CIDH ha dado seguimiento a la situación en el país tales como audiencias públicas, visitas temáticas, solicitudes de información bajo el artículo 41 de la Convención Americana y medidas cautelares; notas periodísticas, decisiones y recomendaciones de organismos internacionales especializados, entre otros*”.

66. El Estado pudo comprobar que, efectivamente, en términos generales, éstas fueron las fuentes de información que la CIDH empleó para su proyecto. No obstante, se destaca que existen dudas y observaciones sobre la forma en que dichas fuentes fueron empleadas, para influir en las conclusiones a las que esa Comisión arriba.

67. Ahora bien ni el artículo 57 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que regula las visitas in loco, ni el 60 que señala el proceso que debe seguir un informe de país establecen los criterios que la CIDH debe seguir para elaboración de un proyecto de informe como el que envía para las observaciones.

68. *Mutatis mutandis*, y en el entendido de que el informe final será incluido como anexo al informe de anual de esa Comisión, el Estado mexicano toma como base lo establecido en el artículo 59.5 del Reglamento, respecto de los estándares que ésta debe observar para emitir un informe. Como lo señala esta disposición, la Comisión debe basar sus conclusiones en información **confiable** y **convinciente** obtenida de las siguientes fuentes:

a. actos oficiales del Estado, en todos los niveles y en cualquiera de sus ramas, incluyendo enmiendas constitucionales, legislación, decretos, decisiones judiciales, pronunciamientos de política, comunicaciones oficiales a la Comisión y a otros órganos de derechos humanos, así como cualquier otro pronunciamiento o acción atribuible al Estado;

b. información disponible en los casos, peticiones y medidas cautelares y provisionales en el Sistema Interamericano, así como información sobre el cumplimiento por parte del Estado de las recomendaciones de la Comisión y sentencias de la Corte Interamericana;

- c. información obtenida en visitas in loco de la Comisión Interamericana, sus Relatores, y sus funcionarios;
- d. información obtenida mediante audiencias públicas celebradas por la Comisión Interamericana durante sus sesiones;
- e. conclusiones de otros órganos internacionales de derechos humanos, incluyendo los órganos de tratados, Relatores, grupos de trabajo, el Consejo de Derechos Humanos y otros órganos y agencias especializadas de la Organización de las Naciones Unidas;
- f. informes de derechos humanos de gobiernos y de órganos regionales;
- g. informes de organizaciones de la sociedad civil e información presentada por éstas y por particulares; e
- h. información pública ampliamente diseminada en los medios de comunicación.

69. Si bien el artículo da amplias facultades para que esa Comisión se haga de información, en un proceso de las características de una visita *in loco* o informe de país, se espera razonabilidad, equilibrio y objetividad en el empleo de las fuentes de información. El Estado mexicano observa con preocupación que la forma en que esa CIDH utilizó esas fuentes en su proyecto de informe no cumple con esos estándares mínimos.

70. Si, como lo menciona en su proyecto de informe, al presentar una serie de recomendaciones, el propósito de la Comisión es “asistir al Estado mexicano en sus esfuerzos para garantizar los derechos humanos en el país” se esperaría de ésta un altísimo rigor técnico para el análisis de la información con la que arriba a conclusiones. Algunas aseveraciones parecieran no derivar de un proceso con estas características, ya sea de forma cuantitativa o cualitativa, por lo que muchas de las tesis de esa Comisión parecieran no sustentarse en su informe.

a) Observaciones cuantitativas sobre las fuentes de información utilizadas

71. En primer lugar, el Estado observa que cuantitativamente existe un fuerte desbalance entre las fuentes de información con las que la CIDH arriba a sus conclusiones. Si existe jurisprudencia interamericana en el sentido de que la información estatal tiene un amplio valor probatorio y el artículo 59.5 refiere a las fuentes estatales de información como las primeras a considerar, llama la atención del Estado el escaso uso que la CIDH hace de éstas en su informe.

72. El Estado observa que de un total de **920** referencias únicamente existen **93** referencias en todo el proyecto de informe a la información que el Estado ha aportado a la Comisión a través de las formas contempladas en el reglamento mismo. Este número contrasta y resalta en relación con las **100** veces que la CIDH hace alusión a sus propios informes, las **29** que utiliza sus propias valoraciones en peticiones, casos o medidas cautelares o las **22** en que hace uso de sus propios comunicados de prensa; ***es decir la Comisión se cita a sí misma 151 veces para dar como cierto un hecho particular.*** En otras palabras, en el proyecto de informe la Comisión prefiere citarse a sí misma ***en 58 ocasiones más*** que referirse a las fuentes primarias de información que devienen de documentos o pronunciamientos oficiales.

73. El Estado observa que esta tendencia también es apreciable en relación con la información que proviene de fuentes no estatales, como informes y documentos de sociedad civil. De hecho, son éstos los

informes en los cuales la CIDH hace mayor énfasis y de los cuales mayoritariamente derivan sus conclusiones. La Comisión utiliza **161** veces la información aportada por estas fuentes.

74. A su vez, el número de veces que la CIDH acude a fuentes periodísticas para dar hechos como ciertos es recurrente. La Comisión utiliza **171** veces notas periodísticas para referir hechos y éstas devienen de un número limitado de medios, la mayoría con perfiles periodísticos muy definidos. Ésta representa la principal fuente información en el informe.

75. Finalmente, las únicas fuentes que se asemejan en forma numérica a las aportadas por el Estado son las referencias a informes de otros organismos internacionales, con **82**. No obstante, las conclusiones que derivan de una u otra fuente, como se abundará más adelante, distan mucho de ser simétricas.

76. En concreto, aunado a otras fuentes de información, entre sus propios informes y documentos, y aquéllos producidos por la sociedad civil, la prensa u organizaciones internacionales, la Comisión utilizó **827** fuentes distintas a las estatales. Es decir, *sólo la décima parte* del proyecto informe está basada en información estatal, muchas veces repetida, cuando es el Estado quien puede dar la información más concreta sobre su actuar, y que de hecho lo hizo y sigue haciendo.

77. Al respecto, se llama la atención de la CIDH al artículo 57 de su propio Reglamento, en cuyo inciso f destaca que las observaciones de la Comisión deberán realizarse con base en una serie de normas precisas, incluyendo que: “el Estado proporcionará (...) cualquier documento relacionado con la observancia de los derechos humanos que (...) considere necesario para la preparación de su informe”. Es decir, no sólo el Estado tendría el deber de proporcionar a la Comisión la documentación relevante – lo que hizo en todo momento – sino que además, el propio Estado debe tener el derecho de que aquélla sea debidamente considerada, antes de que la CIDH defina los pormenores para ponderar su informe y las modalidades de su eventual publicación (artículo 60 del Reglamento). Es decir, existe una expectativa legítima del Estado de que la CIDH utilice y especifique puntualmente la información proporcionada, en particular en lo que se refiere al uso de fuentes y metodología, a los ámbitos material, espacial y temporal del informe, y, por supuesto, a la forma en que dicha información fue considerada.

78. De hecho, como es del conocimiento de esa Comisión y lo reconoce en su informe, el Estado le ha suministrado ininterrumpidamente información mediante los procedimientos derivados del artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, audiencias públicas temáticas, envío de información a las Relatorías temáticas, tanto en visitas a México como en el ejercicio cotidiano de su mandato, peticiones, casos, cumplimientos de acuerdos de solución amistosa e informes de fondo, medidas cautelares y solicitudes de información para medidas cautelares. Prácticamente nada de ello fue reflejado en su proyecto de informe.

79. Una proporción en el manejo de información de 1:10 difícilmente puede considerarse objetiva y razonable para alcanzar los requisitos de “confiable” y “convinciente” por los que la Comisión está mandatada para arribar a conclusiones.

b) Observaciones sobre el uso de la información recopilada durante la visita

80. Mención aparte merecen las veces en que la CIDH utiliza la información que recopiló durante su visita. El Estado observa con extrañamiento que después de cinco días de una intensa agenda, la Comisión sólo haya hecho alusión a la información que recopiló durante su estancia en México en **36** ocasiones.

81. Preocupa aún más al Estado que sólo en **8** de dichas 36 referencias, la Comisión haya utilizado la información que le fue transmitida por autoridades estatales durante sus entrevistas en México. En especial, llama la atención que si fue la propia CIDH quien le solicitó al Estado mexicano reunirse con

sus más altas autoridades de los tres niveles de gobierno, haya decidido hacer tan poco uso de la información que funcionarios estatales le proporcionaron.

82. Como lo refiere en su proyecto de informe, la Comisión se reunió con Secretarios de Estado, con Gobernadores y Secretarios estatales, con los más altos funcionarios del Poder Judicial federal y local, y con Senadores y Diputados federales en una agenda de 5 días que significó entrevistarse con más de **70** funcionarios públicos. El Estado lamenta que la información verbal o escrita que esos más de 70 funcionarios públicos le transmitieron haya sido considerada como insuficientemente relevante para ser utilizada en el proyecto de informe en más de 8 ocasiones y lamenta también que la CIDH no haya dado la deferencia correspondiente a lo que significa reunir a todas esas autoridades en un ejercicio de transparencia y apertura del Estado mexicano para con ésta.

83. Aunado a lo anterior, como esa Comisión recordará, México fue uno de los principales promotores del proceso del fortalecimiento del Sistema Interamericano y conoce su llamado sobre las insuficiencias presupuestarias por las que atraviesa. Así, resulta extraño que, tomando en consideración los altos costos que significa una vista para esa Comisión, haya utilizado esos recursos de manera que parecería poco productiva, denotando que sólo se cumplirían con formalismos ante una situación aparentemente prejuzgada.

c) Observaciones cualitativas sobre las fuentes de información utilizadas

84. En los apartados anteriores, el Estado expresó su preocupación sobre la escasa valoración que se realiza en el proyecto de informe sobre las transiciones históricas del país, sobre la forma de analizar las instituciones y mecanismos de protección a los derechos humanos con los que cuenta México para la formulación de recomendaciones y sobre la falta de criterios temporales de medición en el proyecto, tanto para el análisis de cuestiones generales como de situaciones específicas. Aunado a ello, el empleo cualitativo de las fuentes de información pareciera no ser el óptimo en muchos pasajes del proyecto de informe.

85. Sin información veraz que pueda alcanzar los estándares de *confiable* y *convinciente* a los que el Reglamento mandata a esa Comisión, es difícil valorar la objetividad con la que emite sus conclusiones y recomendaciones al Estado.

86. Ya el Estado destacó la desproporción en el empleo de fuentes de información por parte de la Comisión, sin embargo, observa con aún mayor preocupación la forma en que estas fuentes son empleadas.

87. Como se resaltó al inicio de este escrito, el hecho de que el informe esté planteado en función de las “violaciones” cometidas por el Estado y no sobre el “cumplimiento” de sus obligaciones, genera lo que pareciera ser un empleo parcial de las fuentes de información, que obstaculiza un análisis real de la información.

88. En otras palabras, en opinión del Estado, la Comisión pareciera utilizar una fuente con el fin exclusivo de acreditar que éste ha violado un derecho, en lugar de para buscar analizar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos.

89. En este afán por buscar acreditar violaciones de derechos humanos, se observa una recurrente falta de rigor en el empleo de fuentes y en la valoración de su contenido a lo largo del proyecto de informe.

90. En incisos anteriores se expresó la preocupación del Estado sobre el recurrente empleo que esa Comisión hace de notas periodísticas para dar por ciertas algunas premisas, en contraposición con la información estatal. Para el Estado mexicano, esta preocupación se agrava cuando se toma en consideración las conclusiones a las que arriba la Comisión contrastando fuentes de información y la ligereza con la que valora que una u otra ofrezcan contenidos veraces y confiables o la forma en que éstas son presentadas. Sirva de ejemplo, la manera en que analiza la información en su apartado sobre ejecuciones extrajudiciales en México.

91. En el párrafo 159 de su informe con el que inicia el correspondiente a las ejecuciones extrajudiciales, la Comisión expresa lo siguiente:

159. Durante el gobierno actual, en cuanto al total de homicidios (dolosos y culposos), el Ejecutivo contabilizó, según su Tercer Informe de gobierno presentado el 1 de septiembre de 2015, más de 94.000 asesinatos desde que inició esta administración: 34.903 en 2013; 32.631 en 2014; y 27.047 hasta el 30 de septiembre de 2015. Respecto a asesinatos dolosos, según cifras oficiales de diciembre 2012 a julio de 2015 se habrían registrado 48,000 asesinatos dolosos. Sin embargo, algunos medios de prensa cuestionan dicha cifra e indican que la misma asciende a 57,400.

92. En primer lugar, la forma en que esa Comisión presenta la información bajo el apartado de ejecuciones extrajudiciales haría suponer que éstas ascienden a más de 94,000, cuando la cifra que señala es la de homicidios, sin distinguir si sean éstos dolosos o culposos y mucho menos si fueron perpetrados por agentes estatales. De entrada, esto demuestra un sesgo en la presentación de la información.

93. Más allá de ello, la Comisión contrasta y siembra dudas sobre la información oficial bajo la frase “*algunos medios de prensa cuestionan dicha cifra e indican que la misma asciende a 57,400.*” Si se acude a la fuente que la Comisión cita, es posible observar que la frase “*algunos medios de comunicación*” se refiere en realidad a un único artículo periodístico.

94. Es decir, aun cuando el Reglamento admite el uso de fuentes periodísticas para arribar a conclusiones exclusivamente cuando éstas reflejen información pública “ampliamente diseminada”, la Comisión consideró suficiente una sola nota para poner en duda la información oficial y aumentar en casi 10,000 el número de homicidios dolosos en México.

95. Al Estado mexicano le parece que tanto la fuente como el contenido de la información difícilmente podrán considerarse como “ampliamente diseminada” y mucho menos que pudieran alcanzar los estándares de confiable y convincente como para que la Comisión derive conclusiones objetivas y de éstas emita recomendaciones.

96. El uso de esta clase de contrastes es recurrente a lo largo del proyecto de informe por lo que la objetividad con la que da por cierta la información que presenta en su informe pareciera no ser plausible.

97. De hecho, el Estado observa que la CIDH suele otorgar pleno valor probatorio y hace suyos los juicios de valor expresados en notas periodísticas. Las conclusiones y deducciones a las que llega la CIDH están basadas, por lo tanto, en la información obtenida de estos medios, aun cuando no son fuentes primarias de información en la mayoría de los casos, ni se encuentran suficientemente contrastadas y corroboradas con otras fuentes. Lo anterior resulta aún más preocupante cuando se observa que las notas de prensa son las fuentes de información más recurridas por la Comisión en su informe.

98. A su vez, el Estado expresa su preocupación sobre cómo a lo largo del proyecto de informe pareciera ser que cuando se hace alusión a una cifra oficial, ésta busca ser diluida, desestimada o puesta en tela de juicio por la Comisión, sin importar la fuente de información que utiliza para alcanzar tal fin.

99. Otro ejemplo de la ligereza en el empleo de fuentes de información y el afán de realizar afirmaciones categóricas que demeriten cifras oficiales es el que se encuentra en el párrafo 67 del proyecto de informe respecto de las actuaciones de la Policía Federal:

En el caso de la Policía Federal por ejemplo, según datos oficiales, el índice de letalidad tuvo valores bajos hasta 2010 y creció hasta el 2013 hasta llegar a 20.2 civiles muertos por cada herido. En el 2014 según cifras oficiales habría un descenso a 4.6 civiles muertos por cada herido, mientras que datos de prensa indican lo contrario, un índice de letalidad de 25.5 para 2014. Esta tendencia fue manifestada en Audiencia Pública ante la CIDH en octubre de 2015.

100. Del párrafo anterior se desprende una tendencia de la Comisión a dar pleno valor probatorio a las cifras oficiales cuando, a su entender, éstas denotan que el Estado no está cumpliendo con una labor específica. No obstante, cuando estas cifras mejoran, como es el caso de índice de letalidad a partir de 2014, la Comisión pondrá en tela de juicio la información oficial.

101. Una vez más, para desacreditar las cifras oficiales la Comisión afirma categóricamente que “datos de prensa indican lo contrario” y si se revisa la fuente de información, de nueva cuenta sólo acude a una sola fuente periodística para probar tal aseveración.

102. En este párrafo también es posible observar un recurso en la valoración de información que suele ser utilizado por la Comisión de manera poco rigurosa, que es aquél de las audiencias públicas. Para robustecer la premisa respecto a que el índice de letalidad no ha descendido, la Comisión busca confirmar la información con lo expresado en una audiencia pública.

103. En la nota al pie que sustenta tal afirmación, la CIDH expresa lo siguiente: “*Según la información aportada, organizaciones de la sociedad civil señalaron que información dada a conocer en los medios de comunicación indica que según cifras oficiales, la Policía Federal ha matado a más personas de las que haya detenido en “enfrentamientos” en el presente sexenio. Anexo 2, César Martínez, “Cuestionan a la PF por exceso de fuerza”, Reforma, 1 de agosto de 2015.*”

104. En otras palabras, la Comisión señala que una fuente de sociedad civil refiriendo a una fuente de prensa que dice hacer alusión a información oficial dice que el índice de letalidad por el actuar de la Policía Federal no ha disminuido, poniendo como sola referencia de tal afirmación una nota de prensa.

105. No existe metodología alguna que daría valor probatorio a los dichos de una fuente secundaria sobre los dichos de otra fuente secundaria, que pudiera pasar algún examen de razonabilidad para efectos de considerar la información vertida en éstas como confiable y convincente. Por esta razón, preocupa al Estado la forma en que la Comisión arriba a conclusiones categóricas empleando fuentes de manera sesgada y sin un sustento real, por respetable que pueda ser la fuente.

106. Luego entonces, ante el escaso rigor técnico con el que la Comisión valora las fuentes de información y el sesgo con el que las utiliza, cuando utiliza frases como “grave crisis”, “niveles alarmantes de...”, “quejas innumerables”, o la recurrentemente utilizada “una y otra vez en todo el país escuchó que” o adjetivos como “generalizado”, “sistémico y estructural” su objetividad y veracidad siembran serias dudas.

107. Sin intención de demeritar en forma alguna los retos que enfrenta el país, como el Subsecretario de Derechos Humanos, Roberto Campa Cifrián lo reconoció al término de la visita, cuando la Comisión utiliza estas frases y adjetivos con el objeto de exacerbar una realidad sin un anclaje en fuentes de información confiables y convincentes, se aleja del rigor técnico que un organismo internacional debiera tener para alcanzar los fines para los que fue constituido.

108. La misma tendencia a dar por cierta la información referida en prensa, en contraste con la expresada por el Estado, puede observarse en relación con los informes de la sociedad civil (sin perjuicio de que el Estado mexicano reconozca la importancia que la labor de estos actores significa para el desarrollo del país y el respeto y promoción de los derechos humanos).

109. Por ejemplo, sin contrastar con las cifras oficiales sobre enfrentamientos, en el párrafo 67 la CIDH someramente da por cierto lo expresado por las organizaciones de la sociedad civil respecto del número de enfrentamientos sostenidos por la SEMAR entre los años 2013 y 2015. El recurso a lo señalado en audiencias públicas, es una forma por medio de la cual la Comisión también cristaliza subjetivamente este método de valoración de información, pero de forma parcial.

110. A lo largo de su informe, cita recurrentemente lo expresado en audiencias públicas temáticas. No obstante, sólo en el tema de desaparición forzada incluye la postura expresada por el Estado en las audiencias. En otros temas, como el de la implementación del sistema de justicia penal, seguridad ciudadana, o ejecuciones extrajudiciales, únicamente se exponen los datos y opiniones de las organizaciones no gubernamentales que participaron en las audiencias y éstos se dan como ciertos. Nada de lo que el Estado refirió o entregó por escrito en estas audiencias a la CIDH se encuentra reflejado en el proyecto de informe.

111. Por último, el sesgo en el manejo de información y el afán por señalar violaciones en su informe, la lleva a utilizar los informes de organismos internacionales únicamente cuando éstos señalan falencias del Estado mexicano. En las 53 referencias que la Comisión utiliza sobre documentos de Naciones Unidas ésta *siempre* resalta una deficiencia señalada en dichos informes y *nunca* un avance del Estado o de alguna de sus políticas públicas que también se encuentren referidos en los mismos.

112. Por ejemplo, en los párrafos 20 y 41 del informe de su visita a México- documento recurrentemente utilizado en el proyecto de informe de esa Comisión - el Relator contra la Tortura de Naciones Unidas reconoce que en México se han adoptado medidas que favorecen la prevención del delito y el desarrollo de políticas de seguridad con perspectiva de derechos humanos incluyendo el repliegue de fuerzas militares en algunas zonas, la restricción del arraigo, la aprobación de reformas constitucionales, desarrollos legales y jurisprudenciales, y capacitaciones en derechos humanos y reconoce también el compromiso estatal en utilizar el Protocolo de Estambul en todas sus investigaciones, para lo que se han realizado capacitaciones y evaluaciones de expertos independientes. Estos reconocimientos, no obstante su relevancia, no son considerados o reproducidos en el proyecto de informe de esa Comisión.

113. Lo mismo ocurre, por ejemplo, con el informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, quien señaló en el párrafo 19 de su informe que México está profundamente comprometido con los sistemas internacionales y regionales de derechos humanos y que es un país abierto al examen de los mecanismos internacionales de derechos humanos. Esta clase de manifestaciones tampoco son reflejadas en el proyecto de informe de la CIDH *motu proprio* ni en alusión a lo expresado por otros organismos internacionales.

114. Teniendo esto en cuenta, surgen al Estado mexicano los siguientes cuestionamientos:

- ¿Bajo qué criterios discriminó la CIDH la información que tenía disponible para utilizarla o no en el proyecto de informe?
- ¿Cómo determinó la CIDH la idoneidad de las fuentes de la información con que sustenta sus afirmaciones en el proyecto de informe?
- ¿Cómo se cercioró la CIDH de que la información utilizada era confiable y convincente en los términos de su Reglamento?
- Ante la ausencia de cifras, ¿correspondía arribar a conclusiones categóricas sin fuentes de información suficientes?

115. Si una organización internacional al elaborar un proyecto de informe no valora los retos en contraposición con los avances de un Estado, el propósito del informe en cuestión se diluye y se parcializa sin alcanzar el fin de relatoría. En este caso, si la CIDH buscara referir en su mayoría información que demerite la acción estatal sin valorar sus aciertos, el fin de “asistir al Estado mexicano en sus esfuerzos para garantizar los derechos humanos en el país”, que señala perseguir no podrá sea alcanzado con su informe.

116. En concreto, en opinión del Estado mexicano, en aras de acreditar violaciones a derechos humanos, el manejo de las fuentes de información en el proyecto de informe es parcial, poco confiable y convincente como lo requiere el Reglamento de la CIDH. Con ello, el rigor con el que la Comisión emite con posterioridad recomendaciones y su fin al emitirlas se torna poco objetivo.

IV. OBSERVACIONES AL CAPÍTULO SOBRE LA SITUACIÓN DE LA VIOLENCIA EN MÉXICO

117. A manera de contexto, la CIDH desarrolla en su proyecto de informe un análisis sobre los factores que dan lugar a la violencia en México. Sin duda, el Estado mexicano comparte la importancia de entender en su justa dimensión la situación del país en esta materia. Es por ello que resulta fundamental que la CIDH plantee un panorama completo y serio de dicha situación.

118. El Estado considera que el proyecto de informe presentado por la CIDH no contempla una serie de realidades y retos de la violencia en México, dejando de lado factores de la mayor trascendencia y, nuevamente, importantes avances que se han logrado y que se continúan impulsando día a día. Asimismo, la CIDH llega a conclusiones que parecen haberse tomado con ligereza, en razón de la poca seriedad de su metodología, fuentes y uso de la información a la que, sin lugar a dudas, ha tenido acceso a lo largo de varios años.

119. El Estado considera que la situación del país, en relación con la prevención y combate a la violencia, es sumamente compleja e implica un número importante de factores y retos; por lo que ceñirla a una perspectiva particular o referirse únicamente a ciertos factores destinados a comprobar la responsabilidad del Estado mexicano, producirá necesariamente una visión sesgada. Al ser una situación compleja, preocupa al Estado que la CIDH arribe a determinaciones tajantes de causa y efecto, que sin duda han sido objeto de extensos debates tanto en las esferas del gobierno, sociedad civil, expertos en la materia e investigadores que difícilmente arriban a respuestas tan aparentemente obvias para la CIDH.

120. De manera preliminar, el Estado se permite aclarar a la CIDH que desde hace años, hasta hoy en día, se continúa trabajando constantemente para atender el tema de violencia en el país. Cada día, desde diversos frentes, el Estado mexicano busca generar y mejorar todo lo que sea necesario para garantizar seguridad a su sociedad y proteger los derechos humanos de su población. El Estado tiene la firme opinión que en este contexto, éste ha logrado alcanzar avances significativos, que la CIDH decidió ignorar.

121. El Estado considera muy respetuosamente que la CIDH ha descontextualizado el tema de la violencia en México debido a: (i) la metodología empleada; (ii) las premisas y los factores de los que parte; y, (iii) el contenido sustantivo que se presenta y el que se excluye.

1. Observaciones respecto de la metodología.

122. En los apartados anteriores, el Estado mexicano ha expresado su preocupación y sus dudas sobre la metodología que la CIDH ha empleado para la elaboración del proyecto de informe en cuestión. En seguimiento a lo ya señalado, el Estado observa que la CIDH, al presentar la situación de violencia en el país, ha omitido cualquier información sobre avances o medidas implementadas por éste para hacer frente a la problemática. La CIDH también decidió no incluir postura alguna del Estado sobre los temas planteados, no obstante que se expresaron antes y durante la visita, en audiencias públicas, informes enviados a la CIDH, y en otros mecanismos de monitoreo que son descritos al inicio de su proyecto de informe.

123. Se reitera que la postura del Estado y los avances reportados deberían ser integrados de manera constante en todo el proyecto de informe (como sí lo hace la Comisión respecto de la información proveniente de otras fuentes). El que la CIDH no lo haga, o lo haga sólo en tanto busca sustentar sus tesis, genera que el informe se base en un análisis incorrecto, carente de la objetividad necesaria. Asimismo, la ausencia de confrontación de información por parte de la CIDH, como parte de su

metodología, tiene como consecuencia invisibilizar cualquier tipo de actuación o práctica positiva del Estado y limita su informe a señalamientos y estigmatización, que de ninguna manera abonan al cumplimiento de los objetivos de la CIDH.

124. En contraste con lo anterior, la CIDH menciona que “[a] pesar del cambio de gobierno en diciembre de 2012, no habrían cambios sustanciales en relación [con] las políticas de seguridad” [párrafo 13 del informe].”

125. Asimismo, en el párrafo 17, la única mención que hace la CIDH sobre “avances en materia de derechos humanos en México” en el capítulo en comento se señala lo siguiente:

“la Comisión ha recibido constantemente información por parte de organizaciones de la sociedad civil, en las que manifiestan que los avances en materia de derechos humanos en México, contrastan con prácticas violatorias a derechos humanos [...]”

126. Para el Estado mexicano resulta preocupante que en la única mención sobre “avances en materia de derechos humanos en México” no se indique alguno en particular, derivado de cualquiera de los mecanismos de monitoreo con los que cuenta la CIDH, y que han sido empleados para analizar “*la situación de los derechos humanos en México en los últimos años*”, los que se describen en el párrafo 10 del proyecto de informe.

127. A manera de contraste, llama la atención que, en su informe de 1998 sobre México, la CIDH explícitamente señaló en el párrafo 48 que ésta “*t[enía] conocimiento de los serios problemas existentes en México a causa del narcotráfico*”, pero también “*de los esfuerzos del Estado para combatir este flagelo contra la salud de la población*”.

128. Asimismo, es visible para el Estado mexicano la cautela con la que abordó el tema la CIDH en 1998, en tanto en el párrafo 679 destaca: “*difícil equilibrio entre un proceso de apertura y democratización por un lado, y el mantenimiento del orden y del imperio del derecho frente a los atentados contra ese proceso; y por el otro, frente a nuevas formas de ilegalidad sistemática como el narcotráfico, define un marco general complejo dentro del cual debe analizarse la situación general de los derechos humanos en México, y el papel que juegan el gobierno y los poderes del Estado (en sus distintos niveles) en su respeto y garantía*”.

129. Lo anterior obliga al Estado mexicano a formular las siguientes dudas a la CIDH:

- ¿La CIDH considera verdaderamente que el Estado mexicano no ha logrado avance alguno en materia de prevención y combate a la violencia?
- ¿Por qué la CIDH decidió no incluir alguno de los datos recientemente proporcionados por el Estado mexicano (audiencia sobre “Derechos humanos y política de drogas en México”, en el marco del 156° Período Ordinario de Sesiones de la CIDH) en relación con la política integral del Estado mexicano en el combate a las drogas?
- ¿La reciente discusión iniciada por el Gobierno Federal, respecto al tema de las drogas en México, cobra alguna relevancia para la CIDH?
- ¿La CIDH considera que los recientes pronunciamientos de la SCJN sobre el uso de la marihuana en México son relevantes de alguna manera para los pronunciamientos que ha realizado sobre la violencia en el país y el tema del combate al crimen organizado?

- ¿Por qué la CIDH ha decidido excluir de su proyecto de informe las acciones emprendidas por el Estado mexicano a nivel internacional en el tema de drogas y crimen organizado? Para la CIDH, ¿las acciones impulsadas por México a nivel bilateral y multilateral con otros Estados tienen alguna relevancia en materia de derechos humanos?

130. El Estado mexicano insta nuevamente a la CIDH a valorar, contemplar y añadir en su actual proyecto de informe sobre el país, la información presentada por éste en el marco de los mecanismos de monitoreo con los que cuenta dicho organismo interamericano, a los cuales ha estado sujeto abiertamente durante los últimos años, así como a hacer referencia a la información vertida durante las reuniones sostenidas con los más de 70 funcionarios descritos en la nota al pie número 6 del proyecto de informe, en el marco de su visita.

2. Observaciones sobre las premisas y factores en que se basa el capítulo

131. En su proyecto de informe, la CIDH identifica tres principales fuentes de violencia: (i) actores estatales; (ii) crimen organizado, y (iii) otros actores.

a) Actores estatales

132. Se observa que la CIDH parte de la premisa de que los actores estatales son fuentes de violencia, con particular referencia a las fuerzas armadas. Al respecto, la CIDH explica que *“la presencia de fuerzas armadas en actividades de seguridad ciudadana en la época contemporánea ya se había visto en México en la década de los años 60 y 70”*. Paralelamente, la CIDH señala que *“la actual crisis de derechos humanos que atraviesa México es **causa y consecuencia** de la impunidad que persiste desde la llamada “guerra sucia” y que ha propiciado su repetición hasta hoy en día”*.

133. En un primer plano, para el Estado mexicano resulta sumamente preocupante que la CIDH, a lo largo de su proyecto de informe, reitera la supuesta relación de causa y efecto entre la situación actual del país y la llamada “guerra sucia”, señalando incluso que se ha propiciado su repetición. Para el Estado, este tipo de conclusiones a las que ha arribado la CIDH, y sobre las que el único sustento es el propio dicho de la CIDH, reflejan un trabajo poco riguroso que parte de generalizaciones y apreciaciones ligeras y sesgadas.

134. La anterior conclusión no únicamente dista de la realidad que vive México, sino que carece de total objetividad, sustento y seriedad. Ello, parecería indicar que la CIDH tiene un desconocimiento grave de ambos contextos, cuestión que resulta incompatible e incomprensible de frente al cúmulo de información con la que cuenta la CIDH, desde hace varios años. A consideración del Estado, dicha mención ignora más de 50 años de avances, retos, desafíos, cambios estructurales, aprendizajes y procesos de un país entero, muchos de ellos que han sido reconocidos previamente por la CIDH, incluso durante su visita realizada al país en la década de los 90.

135. La CIDH no puede pretender analizar el contexto actual de México y equipararlo a la llamada “guerra sucia”. Al Estado mexicano no le cabe la menor duda de que la CIDH cuenta con la información pertinente para identificar las abismales diferencias existentes en el país y los cambios y avances obtenidos en materia de derechos humanos a lo largo de más de 50 años. Por ello, el Estado mexicano insta a esa CIDH a analizar adecuadamente los cambios más trascendentales que han ocurrido en México en materia de derechos humanos, desde la llamada “guerra sucia”, así como a realizar un trabajo adecuado, de conformidad con su mandato y objetivos que le fueron otorgados por los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos.

136. Al respecto, el Estado mexicano plantea los siguientes dos cuestionamientos a la CIDH:

- ¿Considera la CIDH que no existe progreso alguno en México en materia de derechos humanos desde la llamada “guerra sucia”?
- ¿Cómo es que la CIDH considera que la “guerra sucia” es causa y consecuencia del actual contexto mexicano?

137. Ahora bien, aun cuando la CIDH identifica a los actores estatales, particularmente a las fuerzas armadas, como supuestos principales generadores de violencia y, tal y como lo señaló el Estado mexicano en el capítulo anterior, presenta información que parecieran denotar una selección parcial temporal para destacar un fenómeno específico (por ejemplo, en el párrafo 20 del proyecto de informe de la CIDH, en el cual hace alusión a las 115 recomendaciones que la CNDH dirigió a la SEDENA entre 2007 y 2012, implícitamente dejando ver su valoración respecto de ese número), el Estado mexicano se permite reiterar a esa Comisión que justamente a partir de ese año, las recomendaciones hechas a SEDENA se redujeron considerablemente.

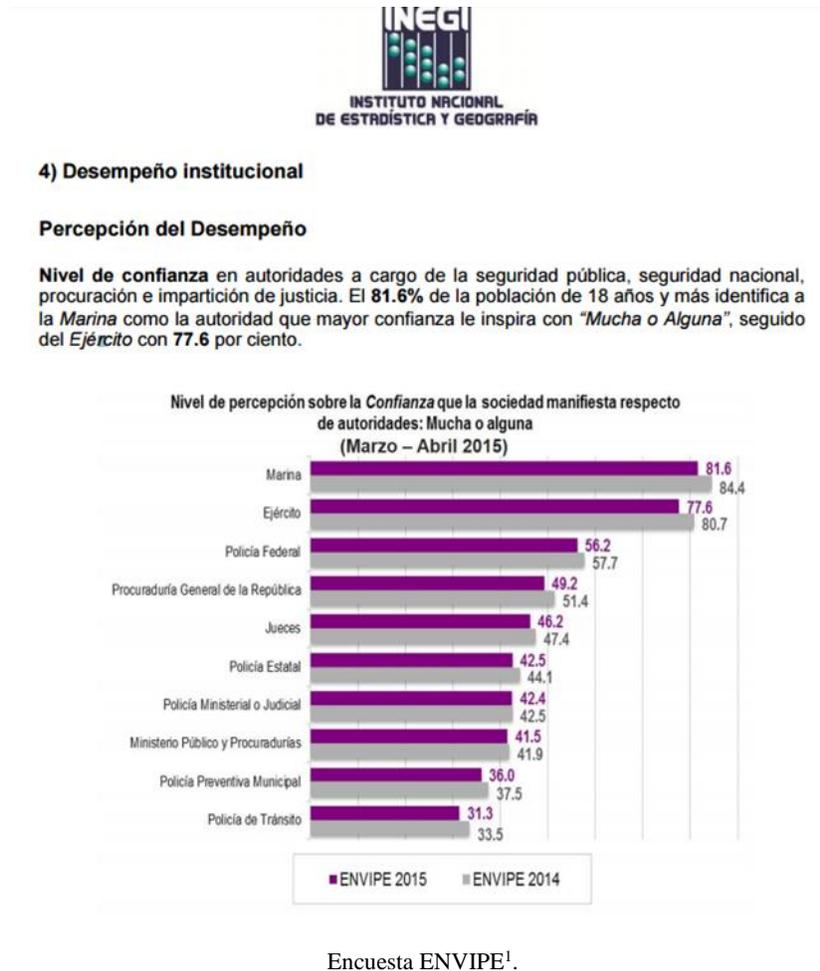
138. Al respecto, del 1° de diciembre del 2012 al 28 de noviembre de 2015 se han presentado 2007 quejas ante la CNDH por actos presuntamente violatorios de derechos humanos atribuibles a personal militar, de las cuales 1625 fueron concluidas por dicho organismo nacional y 382 se encuentran en trámite, apreciándose que del periodo comprendido del 1° de enero al 31 de diciembre de 2013, en comparación con el mismo periodo del año 2012, existe una disminución del 42.10% y respecto del año 2014, se presenta una disminución del 60.52%, asimismo, de un 63.50% en lo que va del presente año, circunstancia que no tomó en cuenta la CIDH al momento de elaborar su informe.

139. Por otro lado, en el caso de la SEMAR, del 1° de diciembre de 2012 al 27 de noviembre de 2015, ésta recibió 1105 quejas por parte de la CNDH; sin embargo, 652 fueron concluidas sin recomendación para la SEMAR, mientras que únicamente 9 recomendaciones han sido notificadas a dicha institución. Estos datos tampoco han sido reflejados por la CIDH en su informe.

QUEJAS Y RECOMENDACIONES DE LA C.N.D.H. RECIBIDAS EN LA SEMAR EN EL PERIODO COMPRENDIDO DEL 1 DE DICIEMBRE DE 2012 AL 27 DE NOVIEMBRE DE 2015.					
AÑO	Quejas recibidas	Quejas Concluidas	Quejas en trámite	Recomendaciones notificadas	
2012	45	27	18	0	
2013	393	254	139	7*	
2014	367	263	104	1	
2015	300	108	192	1*	
TOTAL	1105	652	453	9*	
RECOMENDACIONES NOTIFICADAS POR LA CNDH A LA SEMAR EN EL PERIODO COMPRENDIDO DEL 1° DE DICIEMBRE DE 2012 AL 27 DE NOVIEMBRE DE 2015.					
Año	2012	2013	2014	2015	Total
En trámite	0	3	1	1	5
Concluidas	0	4	0	0	4

140. De las anteriores tablas se aprecia que: (i) las recomendaciones de la CNDH a la SEMAR reflejan una tendencia a la baja de 2013 a 2015; (ii) únicamente en 9 quejas fue posible formular recomendaciones a la SEMAR, por lo cual, la gran mayoría de las quejas interpuestas se encontraron infundadas; y, (iii) de dichas recomendaciones 4 ya han sido totalmente concluidas.

141. Asimismo, el Estado considera que, como parte de una comprensión integral de la situación de México, es importante que la CIDH observe la postura de la sociedad mexicana en su conjunto sobre la labor que las fuerzas armadas desempeñan. Al respecto, frente a situaciones de violencia existente derivada del crimen organizado, la sociedad mexicana reconoce en las fuerzas armadas a una institución que ha proporcionado protección y en la cual han depositado la mayor confianza, por encima de otras instituciones:



142. De conformidad con lo señalado en el artículo 21 de la CPEUM, la seguridad pública es una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios. Comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva; así como la sanción de las infracciones administrativas en los términos de la ley. Este artículo prevé que el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno, deberán coordinarse entre sí para cumplir con los objetivos de la seguridad pública.

¹ http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_09_7.pdf

143. Cabe destacar que la participación temporal y extraordinaria de las fuerzas federales en tareas de competencia local se realiza en plena coordinación con las autoridades de las entidades federativas, en el marco de los acuerdos de coordinación suscritos al amparo de la fracción XVII del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que permite la participación de las instancias federales en materia de seguridad pública cuando les sea solicitada por las autoridades locales.

144. Al respecto, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 16, párrafo cuarto, 21, 89 fr. VI, 129 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2º, 4º, 7º, 8º, 9º, 11, 12 y 14 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 29 fr. I y 30 fr. I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1º, 2º, 3º, 10 y 11 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, así como 1º, 2º, y 3º de la Ley Orgánica de la Armada de México, corresponde al Presidente de la República establecer la división militar del territorio nacional y la distribución de las Fuerzas Armadas, organizadas en mandos territoriales, atendiendo en principio a la división política del país y hasta donde es posible en áreas geográficas definidas que faciliten la conducción de actividades, la delimitación de responsabilidades y a la vez una efectiva administración.

145. Las Fuerzas Armadas, en cumplimiento a lo anterior, despliegan personal en todo el territorio nacional, en diferentes períodos y lugares, en las siguientes condiciones: i) atención a zonas impactadas por desastres meteorológicos, sísmicos y naturales, llevando ayuda humanitaria, cocinas comunitarias con comidas calientes, plantas potabilizadores de agua y protección para prevención de saqueos; y ii) recuperación de personas y bienes en casos de accidentes e incidentes en tierra, mar y aire.

146. La división territorial, el despliegue y las acciones implementadas por las fuerzas armadas obedecen al cumplimiento de las misiones generales que tienen señaladas en materia de defensa exterior y seguridad interior de la nación, así como para apoyar a la población civil en casos de desastres y necesidades públicas. Adicionalmente, las Fuerzas Armadas apoyan a la autoridad civil de los tres órdenes de gobierno en acciones de seguridad pública para proteger a las personas y sus bienes, a petición expresa, fundada y motivada de las mismas, sin sustituirlas en sus funciones. En ese sentido, el despliegue de las Fuerzas Armadas Mexicanas responde a garantizar la seguridad de la población y preservar el Estado de Derecho, y no como se afirma de responder a una política encaminada a cometer ataques generalizados contra de la población civil.

147. La participación del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos en funciones de seguridad pública está basada en el artículo 89 fracción VI de la CPEUM, que establece que el Presidente de la República podrá disponer de las Fuerzas Armadas para la seguridad interior del país.

148. Se destaca que las tesis jurisprudenciales 36/2000, 37/2000 y 38/2000 de la SCJN establecen que es legal la participación de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública, en apoyo a las autoridades civiles. Previa petición fundada y motivada, cuando acrediten que han sido rebasadas en su capacidad de reacción, por la delincuencia organizada, con estricto apego a derecho, respetando las garantías individuales de los gobernados.

149. En muchos contextos, que el Estado no tiene duda que la CIDH conoce, las fuerzas armadas mexicanas han tenido una tarea, aunque extraordinaria y temporal, determinante para el combate al crimen organizado.

150. La CIDH puede constatar que en ocasiones la propia sociedad mexicana ha urgido al Gobierno para que las fuerzas armadas se encuentren presentes en áreas del país que así lo requieren.

151. De hecho, en el apartado sobre la violencia en México, la CIDH ha hecho referencia al asunto de la comunidad “El Manzano”; sin embargo, la CIDH ha decidido no hacer mención a que la misma

población de la comunidad, así como los representantes de los beneficiarios, han solicitado al Estado la presencia del Ejército mexicano en la zona. Sorprende aún más al Estado que la CIDH omita esta información cuando fue expresada recientemente, durante la audiencia pública sobre la Política de drogas en México, en el marco de su 156° Período Ordinario de Sesiones.

152. Asimismo, a manera de ejemplo, el Estado mexicano insta a la CIDH a referirse y analizar el contexto del estado de Chihuahua, que si bien en un principio requirió la presencia de las fuerzas armadas, hoy en día se encuentra en una realidad muy distinta.

153. En este sentido, el despliegue de fuerzas armadas en México está lejos de ser una política estática. Por el contrario, es consecuencia directa de situaciones excepcionales que así lo requieren.

154. En cuanto al fortalecimiento de cuerpos civiles de seguridad, en agosto de 2014, el estado de fuerza de la Policía Federal se incrementó en cinco mil elementos, al conformarse la séptima división de la corporación “División de Gendarmería”. Este crecimiento en el personal de seguridad no militar del Gobierno de la República, contribuye al esfuerzo del Estado mexicano por tener más y mejores recursos humanos, técnicos y logísticos para hacer frente a la delincuencia organizada en zonas con mayores necesidades de atención y donde es necesario seguir trabajando en la consolidación de las instituciones locales.

155. Cabe señalar, además, que la Policía Federal se encuentra comprometida con salvaguardar en todo momento los derechos humanos de las personas, por lo que México ha reconocido diversos instrumentos internacionales, tal es el caso del “Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley”, el cual fue Aprobado y proclamado en la 106 sesión plenaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979.

156. Aunado a lo anterior, la Policía Federal se sujeta a los “Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley”, aprobado en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, Cuba, el 07 de septiembre de 1990; así como al Conjunto de Principios para la Protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión.

157. De igual manera, las autoridades encargadas de la seguridad pública en México se encuentran obligadas a cumplir con las disposiciones contenidas en tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

158. Por otra parte, llama la atención del Estado mexicano el hecho de que, en el apartado en comento del proyecto de informe, la CIDH se refiera de manera particular al estado de Michoacán. El Estado se encuentra obligado a mencionar que éste extendió una invitación a la CIDH para que visitara dicho estado en el marco de su visita, sin que la CIDH haya accedido a dicho ofrecimiento. El Estado mexicano lamenta la postura asumida por la CIDH, en razón de que esa hubiera sido una buena oportunidad para que observara en terreno el contexto actual de dicha entidad.

159. De frente a las anteriores observaciones, el Estado se permite realizar los siguientes cuestionamientos a la CIDH:

- ¿La CIDH considera irrelevantes los esfuerzos realizados por el Estado mexicano para el fortalecimiento de cuerpos civiles de seguridad, particularmente los emprendidos en 2014?
- ¿Por qué la CIDH ha omitido la situación de Chihuahua al analizar el empleo de fuerzas armadas en el combate al crimen organizado?

- De frente al proyecto de informe de la CIDH, ¿el Estado mexicano debe entender que la CIDH considera que en *ninguno* de los contextos y situaciones que ha vivido México se justifica el empleo de las fuerzas armadas o que ello es contrario a estándares interamericanos en materia de derechos humanos?
- En vista de que la CIDH decidió no trasladarse al estado de Michoacán durante su visita a México, pero sí decidió referirse directamente a éste en su informe sobre México, ¿realizó algún estudio complementario sobre la situación actual del estado? ¿Con base en qué fuentes y en qué metodología?

b) Crimen organizado

160. Si bien la CIDH hace mención al crimen organizado como fuente de violencia en México, preocupa al Estado que en la mayoría de los párrafos destinados a este rubro se resalte el rol de dichas entidades “en colusión” con las autoridades mexicanas, sin una valoración debida de los alcances y retos que pueden implicar para cualquier país del mundo la presencia de dichos grupos delincuenciales.

161. En este contexto la CIDH hace referencia al caso Ayotzinapa, señalando que “*según el GIEI, autoridades de la policía estatal, federal y del Ejército habrían acompañado los incidentes, y por lo tanto también podrían haber estado en colusión con grupos del crimen organizado*” [párrafo 21 del proyecto de informe].

162. Con el fin de disipar cualquier confusión, el Estado mexicano debe aclarar que el GIEI, en ninguna parte de su informe ha sugerido que la policía estatal, federal o el Ejército hayan actuado en colusión con grupos del crimen organizado. Inclusive, en ninguna parte del informe del GIEI se menciona la palabra “colusión”. Ahora bien, si es la CIDH la que ha decidido hacer dicha valoración, el Estado mexicano le solicita atentamente que se abstenga de emitir consideraciones sobre el fondo de un asunto que, además, no se encuentra bajo su estudio en el sistema de peticiones.

163. Al respecto, para el Estado mexicano no resulta ocioso contrastar la labor que ha desempeñado la CIDH en ocasiones anteriores. En 1998, la CIDH se expresó sobre las denuncias en las cuales se vinculó a agentes del Estados encargados de realizar operaciones en contra del narcotráfico. Al respecto, es realmente visible la cautela con la que abordó el tema la CIDH en ese momento, al reconocer la complejidad de las operaciones policiales y la necesidad de **no prejuzgar** sobre la veracidad de denuncias en las cuales se vinculó a agentes del Estado encargados de las mismas, como se depende del párrafo 148 de aquel informe.

164. En vista de lo anteriormente planteado, el Estado estima procedente formular los siguientes cuestionamientos a la CIDH:

- ¿Qué llevó a la CIDH a modificar el sentido de sus apreciaciones, en 1998 redactadas en un sentido negativo (mediante la utilización de la frase “sin prejuzgar”), mientras que en 2015 se emplea una redacción sugerente, y al parecer preconcebida, como lo ilustra la mención de la CIDH al caso Ayotzinapa?
- ¿Considera la CIDH que su mención sobre el caso Ayotzinapa es compatible con la limitación que tiene para pronunciarse sobre el fondo de asuntos que no han sido sometidos a su conocimiento mediante el sistema de peticiones? En dicha alternativa, ¿la CIDH estaría utilizando el procedimiento de medidas cautelares para dichos fines?

- ¿No considera prudente la CIDH abstenerse de realizar este tipo de apreciaciones cuando el GIEI actualmente se encuentra colaborando en la investigación de los hechos?

c) *Otros actores*

165. Como parte de otros actores identificados por la CIDH como fuentes de violencia en México, se mencionan a “las policías comunitarias o autodefensas” y “las fuerzas privadas de seguridad”, las cuales habrían surgido “ante la inoperancia del Estado”.

166. De manera general, el Estado mexicano reitera su sorpresa y extrañamiento en relación con la decisión de la CIDH de omitir cualquier mención a avances o procesos llevados a cabo por el Estado mexicano en la materia. No sólo la CIDH es omisa en ese sentido, sino que aventura una conclusión, de manera poco responsable, sobre una supuesta “inoperancia del Estado”. Asimismo, se considera que la CIDH deberá realizar un estudio más profundo sobre este complejo tema, en el cual analice detalladamente el contexto mexicano, evitando únicamente repetir ciertas ideas que han sido retomadas de informes respecto de otros Estados miembros de la OEA, como es el caso de Honduras y Colombia. Para el Estado mexicano, no escapan las similitudes en las aseveraciones realizadas por la CIDH en su proyecto de informe sobre México, en contraste con otros informes de países, y sin atención al contexto particular del país.

167. Por ejemplo, el Estado mexicano considera que la CIDH debe ser cautelosa en pretender trasladar elementos que difícilmente son aplicables al contexto mexicano, o que deben analizarse tomando en cuenta diversas variables propias de México. Particularmente, llama la atención al Estado mexicano que la CIDH haya decidido incluir a “las fuerzas privadas de seguridad” como uno de los actores de la violencia en México, aun cuando la misma CIDH reconoce que en el párrafo 29 del proyecto de informe que cuenta con “escasa información” que le “dificulta realizar un diagnóstico apropiado sobre el impacto de la privatización”.

168. Como esa CIDH lo podrá corroborar, en el informe A/HRC/30/34 del Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación de la ONU², se señalan las siguientes cuestiones relevantes respecto del tema de las empresas de seguridad privada en México, en contraste con otros países del hemisferio:

- La mayoría de los países no mencionan planes de estudio relativos a los derechos humanos, con excepción de El Salvador, Guatemala y México.
- En la normativa de México se dispone que un proveedor de servicios debe impartir a su personal, al menos una vez al año, cursos que han de seguir un modelo autorizado que incluye contenidos sobre los derechos humanos.
- En las leyes de México se prohíbe que el personal de seguridad privada realice labores encomendadas a la Fiscalía o a la policía, como la obtención de información de antecedentes sobre las personas.
- En virtud de la legislación de México se obliga al proveedor de servicios de seguridad a utilizar sólo armas de fuego registradas.
- En cuanto a la rendición de cuentas por las transgresiones y vías de reparación para las víctimas, en la legislación de México se establecen los criterios para determinar la sanción apropiada para cada infracción.

² http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session30/Documents/A_HRC_30_34_SPA.DOCX

169. Asimismo, en relación con las llamadas “autodefensas”, el Estado se permite precisar que ente las condiciones de inseguridad en municipios focalizados de Michoacán, diversos grupos civiles armados surgieron. Para dar atención al fenómeno, el Gobierno de la República, a petición expresa del gobierno del estado, suscribió un acuerdo en el que se establecieron las bases para brindar apoyo en materia de seguridad pública.

170. La Policía Federal asumió el control de la seguridad pública en municipios en donde se presentaba el mayor problema delictivo, y desarrolló tareas permanentes de vigilancia de manera coordinada con autoridades de los tres órdenes de gobierno. Esta acción permitió contener la incidencia delictiva en la región, a través de la presencia de la autoridad y la puntual atención a denuncias ciudadanas. La Policía Federal desarrolló diversas acciones para generar vínculos de cooperación con la ciudadanía, fomentar la denuncia y fortalecer la confianza en las instituciones de seguridad.

171. Ante el avance en el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, los grupos de civiles armados han visto atendidas sus demandas. Sólo aquellas personas que acreditaron los requisitos necesarios, fueron incorporadas de manera institucional a las labores policiales en su comunidad.

172. En el marco anterior, el Estado mexicano considera pertinente formular las siguientes preguntas a la CIDH:

- Durante el análisis realizado por la CIDH, ¿ésta valoró las diferencias existentes entre las llamadas “autodefensas” y las “policías comunitarias”? ¿Considera la CIDH que éstos son sinónimos?
- ¿La CIDH tomó en consideración durante la redacción de su informe sobre México el reconocimiento que contienen las leyes mexicanas al principio de autodeterminación de los pueblos indígenas y su derecho de organizar cuerpos de seguridad de conformidad con sus usos y costumbres?
- ¿Por qué decidió la CIDH incluir a “las fuerzas privadas de seguridad”, si ésta cuenta con escasa información al respecto?
- ¿La CIDH ha pretendido usar por analogía otras situaciones a las que se enfrentan otros Estados miembros de la OEA al contexto mexicano?

d) Otros factores

173. La CIDH ha identificado “otros factores que inciden en la situación de violencia” en México. En este rubro se resalta la situación socioeconómica, las rutas migratorias, narcotráfico y tráfico de armas, así como la impunidad que existiría en México.

174. No escapa a la atención del Estado mexicano que en cada uno de estos factores mencionados, finalmente y de manera genérica, la CIDH atribuye al Estado mexicano la situación de violencia del país.

175. Nuevamente, la CIDH no presenta información alguna sobre avances en los rubros señalados por parte del Estado mexicano. Por ejemplo, respecto de la situación socioeconómica, la CIDH deja de lado la existencia de políticas expresamente diseñadas para atender las situaciones de pobreza, vivienda, salud, educación y empleo, así como importantes avances que, al no reconocerse, impactan directamente en la seriedad del informe de la CIDH.

176. Únicamente de manera ejemplificativa, y en razón de que se reconoce que esa CIDH cuenta con diversos mecanismos de monitoreo, el Estado se permite puntualizar ciertos datos que la CIDH ha decidido dejar fuera de este apartado.

- **Pobreza**

177. De acuerdo a los resultados de la medición de la pobreza 2014, efectuado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, el porcentaje de pobreza extrema bajó de 9.8 a 9.5 por ciento. La pobreza extrema se redujo de 11.5 a 11.4 millones de personas entre 2012 y 2014. El número de carencias promedio de la población en pobreza se redujo entre 2012 y 2014 de 2.4 a 2.3. Las carencias promedio de la pobreza extrema bajaron de 3.7 a 3.6. Entre 2012 y 2014 el porcentaje de la población rural en pobreza pasó de 61.6 a 61.1 por ciento. En 24 entidades federativas se observó una reducción en el porcentaje de pobreza o de pobreza extrema. El aumento del ingreso del decil con mayor pobreza (decil I), así como la disminución de carencias sociales de esa población, contribuyeron a la reducción de la pobreza extrema entre 2012 y 2014.

178. En enero de 2013, el Gobierno Federal lanzó la Cruzada Nacional contra el Hambre, estrategia de inclusión y bienestar social con una visión de derechos que, además de buscar que 7 millones de mexicanos en pobreza extrema y con carencia de acceso a alimentación puedan alimentarse de forma digna y suficiente, pretende transformar el entorno de las familias con vivienda digna, infraestructura básica, caminos, agua potable, drenaje, saneamiento, educación, salud y proyectos productivos que les permitan salir adelante con ingresos y empleo.

179. Asimismo, en México se implementa el Programa de Inclusión Social PROSPERA con objeto de favorecer el desarrollo de las capacidades asociadas a la educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias para contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza. A junio de 2015, PROSPERA contaba con una cobertura de atención de 6.1 millones de familias, distribuidas en 114,854 localidades de 2,456 municipios y delegaciones. De acuerdo con su distribución geográfica, el 58% de las familias se ubican en localidades rurales, 19% en localidades semi-urbanas y el 23% en localidades urbanas. Las familias beneficiarias reciben un apoyo mensual promedio que asciende a \$913.5 pesos.

- **Vivienda**

180. De conformidad con el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (MCS-ENIGH) el número total de viviendas particulares habitadas en México se incrementó de 30.8 a 31.6 millones entre 2012 y 2014. Se presentó una disminución de la población que habita en viviendas con algún tipo de carencia, indicando un aumento en la calidad de las viviendas existentes. Para garantizar la asequibilidad de la vivienda, se diseñan esquemas que combinan el crédito con el subsidio, mecanismos que facilitan la generación de un ahorro previo para adquirir una vivienda, y la reducción de tasas de interés hipotecario, así como de la reducción de los precios de las viviendas mediante la concertación con el sector privado.

181. A principios de 2015, el Ejecutivo Federal anunció un paquete de medidas fiscales y financieras en materia de vivienda y acceso a créditos hipotecarios y subsidios. Entre otras medidas, el INFONAVIT eliminará el cobro de titulación de las viviendas adquiridas por personas con ingresos menores a 2.6 salarios mínimos y los créditos hipotecarios del INFONAVIT apoyarán la adquisición de electrodomésticos de alta eficiencia para que las familias paguen menos por luz, agua y gas. Asimismo, CONAVI respaldará a 15 mil jóvenes y a 20 mil jefas de familia y habrá financiamiento de la banca de desarrollo para que personas con discapacidad, migrantes o adultos puedan adquirir una nueva vivienda.

- **Salud**

182. El Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular) que presta servicios de salud como derecho social, cubre el 100% de la atención médica de primer nivel y cerca del 90% de la atención de segundo nivel, de acuerdo al sistema de registro de egresos hospitalarios de la Secretaría de Salud mediante el Catálogo Universal de Servicios de Salud (CAUSES). Al Seguro Popular se han incorporado más de 55 millones de mexicanos, por lo que, al sumar esta cifra con el número de personas con acceso a servicios de salud del IMSS e ISSSTE, a diciembre de 2013 un total de 109 millones de mexicanos contaban con protección social en salud.

- **Educación**

183. El Gobierno de México mantiene como una de sus prioridades garantizar una educación de calidad en el país a fin situarla como eje del desarrollo sustentable para todos los mexicanos al tiempo de disminuir las diferencias sociales en nuestro país. Tras la reforma en materia educativa de 2013, la educación de calidad y con equidad quedó explícitamente señalada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus dos principales objetivos son la calidad y la equidad en la educación. Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo incluye como una de sus cinco metas centrales lograr un “México con educación de calidad”, en la que se establecen las bases bajo las que se regirá la educación en México.

184. Aunado a ello, el presupuesto destinado a la educación en México aumentó de 519,023,000 millones de pesos (mdp) de 2007 a 623,814.22 mdp en 2014, de los cuales 384,616.85 mdp se destinaron a educación básica; 84,302.74 mdp al nivel medio superior, y 109,822.62 mdp a la educación superior; el monto restante se destinó a otros servicios educativos. Para el ciclo escolar 2013-2014, el porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) destinado a la educación es del 3.55%.

185. En el ciclo 2010-2011 el Sistema Educativo Nacional cubrió al 92.5% de los niños y jóvenes en la edad típica de cursar la educación básica, de los cuales 68.7% correspondieron a preescolar, 100.5 a primaria y 78.8% a secundaria. En Educación Media Superior la tasa neta de cobertura en el mismo ciclo fue de 50.4%. El índice nacional de analfabetismo se redujo en 2010 a 6.7% entre la población mayor de 15 años.

186. En el ciclo 2010-2011, 95 de cada 100 niños que ingresaron a la primaria la concluyeron, de ellos 95% fueron niñas y 94.3 niños; en secundaria la eficiencia terminal total fue de 83.3%, 86.4% mujeres y 80.2% hombres. La Tasa neta de cobertura en México en el ciclo escolar 2010-2011 fue de 70.8% en preescolar, 102.6% en primaria, 82.7% en secundaria y 50.1% en media superior. En el año 2010 hubo un incremento importante en las tasas netas de cobertura en preescolar y secundaria.

- **Empleo**

187. El Programa para la Formalización del Empleo 2013 suscrito por los gobiernos estatales y el Distrito Federal con el Gobierno Federal, es un esfuerzo inicial para fomentar la formalidad a nivel nacional.

188. El Servicio Nacional de Empleo (SNE) lleva a cabo actividades encaminadas a vincular la oferta y demanda de empleo. Orienta a buscadores de trabajo y apoyo a la población desempleada y subempleada, está integrado por tres componentes base: el Programa de Apoyo al Empleo (PAE), el Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral (PASCL) y los Servicios de Vinculación Laboral, así como el portal “Abriendo espacios” destinado a la inclusión laboral de las personas con discapacidad.

189. Del 1° de diciembre de 2012 al 30 de abril de 2014, el SNE atendió a 6,779,393 personas; 1,872,067 de las cuales se colocaron en un empleo. Estas cifras son superiores a las del mismo periodo

del año anterior por 1,140,189 atendidos (20.2%) y 354,383 colocados (23.4%). Del total de personas colocadas en un empleo por todos los programas que opera el SNE, el 73.9% fue mediante los servicios de vinculación y el 26.7% mediante el Programa de Apoyo al Empleo (PAE) y el Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral (PASCL); del total de atenciones, el 90.4% se prestó en los servicios de vinculación y el 9.6% en el PAE y el PASCL.

190. La Red Nacional de Vinculación Laboral (RNVL), compuesta por 32 redes estatales, 31 municipales y una sindicatura, es un aparato de coordinación interinstitucional para impulsar la inclusión de los grupos en situación de vulnerabilidad en condiciones de trabajo decente e igualdad de oportunidades y de trato.

191. A partir de 2013 y como resultado de la puesta en operación del Sistema para el Control y Seguimiento de la RNVL, se da seguimiento al proceso de inclusión laboral de grupos en situación de vulnerabilidad en las 32 entidades federativas. El número de personas en situación de vulnerabilidad atendidas de 2009 a 2013 fue de 62,800, de las cuales 29,601 fueron mujeres y 33,199 hombres (47.14% y 52.56% respectivamente); de ellas 34,055 son personas con discapacidad. Mediante los servicios de colocación de las Redes se atendió a 17,415 personas, 6,909 mujeres y 10,506 hombres (39.67% y 60.33% respectivamente).

192. En el marco de la anterior información, el Estado mexicano se permite realizar una sola pregunta a la CIDH:

- ¿Considera que el Estado mexicano no ha logrado algún avance en relación con la situación socioeconómica del país?

193. Por otro lado, en relación con el tráfico de armas, resulta de particular interés que la CIDH concluya, que para evitar este fenómeno “es fundamental que el Estado cumpla y haga cumplir los requisitos de la ley para su posesión, portación y comercialización, así como sus obligaciones internacionales en la materia”.

194. De frente a la determinación de la CIDH, el Estado mexicano se pregunta lo siguiente:

- ¿Por qué la CIDH ha decidido no hacer referencia a alguna medida que el Estado mexicano haya implementado al respecto?
- ¿Por qué la CIDH ha decidido ignorar la amplia participación que ha tenido el Estado mexicano a nivel internacional en materia de desarme?
- ¿Cuáles son las razones que motivan a la CIDH a urgir al Estado mexicano a cumplir con sus obligaciones internacionales en la materia, sin señalar el conjunto de acciones que ha emprendido internamente e incluso de la mano de otros países?
- De frente a la relevancia que supone la cercanía de México con los Estados Unidos de América para este tema, y tomando en cuenta complejidad que este factor representa, ¿a CIDH considera que basta con que el Estado mexicano cumpla y haga cumplir los requisitos de las leyes mexicanas para la posesión, portación y comercialización de armas?
- En vista de la recomendación que formula la CIDH al respecto, ¿considera la CIDH relevante el aspecto transnacional del tráfico de armas?

- A consideración de la CIDH, ¿la regulación interna y fácil acceso a armas que contemplan los Estados Unidos de América tiene alguna relevancia en el contexto mexicano?

195. Por otro parte, en relación con el tema de impunidad, la CIDH hace especial referencia al tema de corrupción.

196. Al respecto, la CIDH optó nuevamente por dejar de lado cualquier avance realizado por el Estado mexicano. Por ejemplo, la CIDH decidió no hacer mención a que:

- El 4 de noviembre de 2014, un grupo parlamentario presentó una iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción; qué son los preceptos: 22, 28, 41, 73, 74, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122; para crear el sistema nacional anticorrupción y fiscalización.
- El objetivo de la iniciativa consistió en generar una coordinación estrecha entre el Sistema Nacional de Fiscalización y el Sistema Nacional Anticorrupción para impulsar la imparcialidad y la independencia de criterios de la autoridad investigadora y de la autoridad sancionatoria; lograr un impacto a largo plazo para disminuir la percepción de la corrupción, y mantenerla como una práctica gubernamental.
- La iniciativa fue recientemente retomada en febrero del 2015 por el Ejecutivo Federal, aprobada por la Cámara de Diputados y el Senado de la República; dándose a conocer mediante decreto publicado el en Diario Oficial de la Federación el día 27 de Mayo del 2015.

197. El Estado mexicano considera que existen factores que deben tomarse en cuenta al analizar la situación de México. Ellos incluyen: la ubicación geográfica de México y su cercanía con los Estados Unidos de América; el fácil acceso a armas en los Estados Unidos de América; el hecho de que los Estados Unidos de América son el primer consumidor de drogas en el mundo; las políticas implementadas por el ex Presidente de los Estados Unidos de América, Bill Clinton, en materia de drogas; la decisión de dicho ex Presidente sobre las desviaciones en las rutas para el trasiego de droga; el arresto de diversos líderes de cárteles de la droga logrados por el Estado mexicano y el desequilibrio generado en los cárteles de la droga.

198. Una adecuada respuesta al Estado sobre los cuestionamientos presentados en este apartado, tanto con antelación a la publicación del informe como dentro del mismo, redundará en la transparencia con que esa Comisión emite sus pronunciamientos y la rigidez metodológica con la que se espera que actúe.

V. OBSERVACIONES A TEMÁTICAS ESPECÍFICAS DEL INFORME

1. Desapariciones y desapariciones forzadas

Párrafos 71 a 134.

199. Como se ha indicado, sorprende al Estado mexicano el hecho de que la CIDH presente su informe con base en “violaciones a derechos humanos” y no en “derechos humanos protegidos”, tal como se plasman en la Convención Americana. Además preocupa el hecho de que a lo largo del mismo plasma afirmaciones que carecen de un sustento real y objetivo. Tal es el caso de referir que el problema de las desapariciones en México ha alcanzado niveles críticos y vincular el problema con una “impunidad alarmante” que viene desde la guerra sucia, como se mencionó anteriormente.

- Al respecto, cabe señalar que la **Coordinación General de Investigación de la Procuraduría General de la República (PGR)** integra indagatorias relacionadas con hechos probablemente constitutivos de delitos cometidos durante los años 60, 70 y principios de los años 80, precisamente con el objeto de investigar los hechos ocurridos durante la llamada guerra sucia. Actualmente, se tramitan 275 averiguaciones previas de las cuales, en 247 indagatorias, se investiga la desaparición de 485 personas. El resto de las investigaciones se han iniciado por diversos delitos como homicidio, abuso de autoridad, privación ilegal de la libertad entre otros. Se han llevado a cabo diversas acciones y diligencias en este marco, y se ha logrado la localización de dos víctimas.
- Además, se destaca que en respuesta a la **recomendación 26/2011 de la CNDH**, el Estado Mexicano ha puesto en marcha un programa de **reparación integral del daño** a víctimas, del cual se han beneficiado víctimas en 87 de los 275 casos acreditados. En el 2012, se creó el Fideicomiso para el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos y en 2014 se amplió su objeto con la finalidad de llevar a cabo las reparaciones derivadas de las recomendaciones emitidas por la CNDH. Actualmente, a través de este Fideicomiso, se continúa con el proceso de entrega de compensaciones económicas a las víctimas indirectas.
- Finalmente, es importante destacar que, en cumplimiento a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla Pacheco, el Estado mexicano puso en marcha una serie de acciones para conducir una investigación eficaz y brindar una reparación integral a los familiares de la víctima. En ese sentido, el Estado presenta informes periódicos a la Corte Interamericana reportando sobre los avances en las investigaciones, pero también ha cumplido con adoptar las reformas legislativas pertinentes a fin de armonizar el artículo 57 del Código de Justicia Militar con estándares internacionales, implementa programas y cursos permanentes sobre el análisis de la jurisprudencia interamericana en relación con los límites de la jurisdicción penal militar y sobre debida investigación en casos de desaparición forzada de personas. De igual forma, se reconoció en un acto público la responsabilidad del Estado respecto de lo ocurrido en el caso del señor Rosendo Radilla Pacheco, se ha ofrecido atención psicológica a los familiares de la víctima y se indemnizó pecuniariamente, con las cantidades fijadas en la sentencia, a los familiares por el daño material e inmaterial causado.

200. El Estado mexicano ha reconocido responsabilidad en los hechos ocurridos durante los años sesenta y setenta en algunas entidades federativas y, en ese sentido, ha puesto en marcha acciones para

investigar los delitos cometidos en ese contexto y reparar debidamente a las víctimas. Resulta poco sustentada la afirmación de la existencia de un problema de impunidad que viene desde la guerra sucia.

201. Es preocupante también que, si bien se reconoce que no existe una certeza en la determinación de una cifra sobre personas desaparecidas, la CIDH retoma la afirmación del Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas, señalando que los altos números de personas desaparecidas reportados llevan a concluir la existencia de un “contexto de desapariciones generalizadas en gran parte del territorio, muchas de las cuales podrían calificarse como desapariciones forzadas”. En ese contexto, cabe aclarar que la cifra de 26, 000 personas desaparecidas arrojada por el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, contempla personas desaparecidas por cualquier motivo y no es un referente ni debe ser considerado como tal para evaluar la magnitud del problema de desaparición forzada de personas en México.

202. El Estado mexicano reconoce que enfrenta numerosos desafíos en la atención a personas desaparecidas y, principalmente en la creación de un registro nacional que, a través de su base de datos, permita conocer la magnitud del problema al que nos enfrentamos. En ese sentido, se han puesto en marcha las siguientes acciones:

- El **Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED)** ha entrado en un **proceso de revisión, actualización y depuración desde 2013**, cuando por acuerdo de la CNPJ adoptado en el marco de su XXIX Asamblea Plenaria el 30 de mayo de 2013, se crearon grupos de trabajo en cada una de las procuradurías y fiscalías generales de las entidades federativas para que, a partir de criterios homologados, llevaran a cabo este proceso.
- Asimismo, en el marco de los compromisos de México en su Plan de Acción 2013-2015 de la Alianza para el Gobierno Abierto, se reorganizó y mejoró el RPNED: durante 2014, se creó y publicó una **ficha técnica para desagregar los datos de la base de datos**, a fin de distinguir entre las personas que existen indicios en la averiguación previa de que puedan ser víctimas de desapariciones forzadas, en comparación con el universo de personas extraviadas, a nivel federal, y se **publicó la base de datos del RNPED del fuero federal en datos abiertos**, que desde enero de 2014 y hasta lo que va de 2015 permite distinguir los casos de desaparición forzada investigados en el fuero federal (Artículo 215 CPF), los casos de personas reportadas simplemente como desaparecidas o extraviadas, las personas encontradas vivas o muertas, etc. Esta información es desagregada por el género de la persona y por el estado de la República en el que se dieron los hechos.

203. En cuanto a la atención por parte de servidores públicos a las denuncias presentadas por probables víctimas de desaparición forzada, la CIDH señala haber recibido numerosas quejas sobre la actuación deficiente de las autoridades involucradas. En particular, destaca que prevalece un sentido de desconfianza en las autoridades así como un altísimo grado de impunidad. Resulta necesario precisar que entre los desarrollos y avances positivos dirigidos a combatir la impunidad en la materia, destacan los siguientes:

- El pasado 19 de agosto, entró en vigor el **Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada**. Dicho Protocolo será aplicado por las procuradurías y fiscalías de todo el país y con él se armonizan los criterios de investigación conforme a estándares y recomendaciones tanto nacionales como internacionales.
- La PGR también ha entrado en el proceso de operación de la **Base de Datos AM/PM** a partir de un convenio suscrito con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Esta base de datos es alimentada con información sensible y útil para la búsqueda en vida y para la identificación de

personas fallecidas. Se espera que el software opere en todas las Delegaciones de la PGR, y en las procuradurías, fiscalías y servicios médicos forenses de todas las entidades federativas a finales de 2015.

- Asimismo, la **Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas** de la PGR, creada el 10 de octubre de 2015, estará encargada de dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones para la búsqueda de personas. Su creación atiende a diversas recomendaciones internacionales realizadas a México. Esta Fiscalía cuenta actualmente con 120 funcionarios y se encuentra en etapa de fortalecimiento; trabaja en la integración de un **Registro Nacional de Fosas Clandestinas**, un banco de datos de ADN que se espera será el más completo de América Latina y el uso de *drones* para la localización de las víctimas.

204. Finalmente, en cuanto a la tipificación del delito de desaparición forzada, la CIDH señala que actualmente el artículo 215 del Código Penal Federal no cumple con estándares internacionales, y en particular con lo establecido en la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

205. En ese sentido, cabe mencionar la **reforma al artículo 73 de la Constitución**, que facultó al Congreso para expedir la Ley General sobre Desaparición Forzada, y el proyecto de “**Ley General sobre Desaparición Forzada**” enviada por el Presidente Enrique Peña Nieto al Congreso el 10 de diciembre de 2015. La preparación de esta iniciativa de ley se llevó a cabo por medio de un proceso de consultas de tres fases en las que participaron ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, las entidades federativas y fue acompañada por el CICR. Este proyecto de Ley permitirá establecer una nueva política pública enfocada en la búsqueda y localización de personas desaparecidas, y plantea la creación de cuatro instrumentos básicos:

- i) El **Sistema Nacional de Búsqueda**, que buscará asegurar la inmediata movilización de las instancias de seguridad pública, procuración de justicia y personal especializado ante un reporte de desaparición. Su objetivo es garantizar una respuesta institucional amplia, ágil y oportuna en las horas siguientes a la desaparición.
- ii) El **Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas**, un registro con información actualizada proporcionada por hospitales, centros de detención y servicios médicos forenses, tanto federales como locales, que permitirá a los familiares dar seguimiento a las denuncias que realicen por desaparición.
- iii) El **Registro Nacional Forense**, que facilitará la localización e identificación de personas desaparecidas.
- iv) El **Consejo Nacional Ciudadano**, integrado por defensores de derechos humanos, especialistas y familiares de las víctimas, cuyo objetivo será asesorar y emitir opiniones al Sistema Nacional de Búsqueda.

206. México reconoce que el reto pendiente que tiene en este tema es impulsar la adopción de la Ley General, así como asegurar su plena implementación.

207. Cabe señalar, además, que en su informe sobre México CED/C/MEX/CO/1, el Comité contra la Desaparición Forzada reconoció los siguientes avances:

- El Comité saludó diversas medidas tomadas por el Estado, incluyendo: a) la reforma con la cual se otorgó rango constitucional a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales ratificados por México; b) el reconocimiento en el art. 29 de la Constitución que en ningún caso podrá restringirse la prohibición de la desaparición forzada; c) la adopción de la Ley General de Víctimas

en 2013; d) la adopción de la nueva Ley de Amparo en 2013; e) la base de datos sistematizada sobre recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos (párr. 5 y 6).

208. Con motivo de lo anterior es que el Estado de nueva cuenta se cuestiona por qué la Comisión Interamericana no realizó un análisis profundo sobre los avances constitucionales y legislativos que han sido adoptados en nuestro país desde 2011 y que han generado importantes cambios estructurales para brindar una respuesta más efectiva a los retos que México enfrenta en la protección de los derechos humanos. Sin duda estos avances aún están en construcción, pero dan cuenta del compromiso y prioridad de México en hacer frente a desafíos tan importantes como el combate a la desaparición forzada de personas.

a) Ayotzinapa

209. La CIDH se refiere al caso Ayotzinapa, iniciando con un “llamado de atención nacional e internacional” sobre “la impunidad estructural y casi absoluta en la que suelen quedar estos graves crímenes.” Lo anterior parece una afirmación que prejuzga el resultado de la profunda investigación en curso sobre los hechos y no considera los múltiples esfuerzos realizados por el Estado Mexicano en torno al caso ni la creación del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI). Se estima que el informe no detalla adecuadamente las acciones que se han llevado a cabo en el caso Ayotzinapa atendiendo a las siguientes consideraciones:

- El informe de la CIDH es omiso en señalar el hecho de que 111 personas (tanto autores intelectuales como materiales) hayan sido consignadas por los hechos ocurridos en Iguala, y que la investigación continua activa. Asimismo, el Estado mexicano ha colaborado estrechamente con el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) y ha abierto nuevas líneas de investigación en atención a sus recomendaciones.
- En su informe, la CIDH no reconoce la cooperación del Estado con el GIEI, según el cual, su colaboración durante los primeros seis meses de mandato facilitaron su trabajo en el país.³
- El mismo informe presentado por el GIEI, a partir de la página 175, reconoce algunas de las acciones realizadas por la PGR para el esclarecimiento de los hechos, lo cual no se ve reflejado en el informe de la CIDH.
- En ese sentido, la CIDH omite mencionar que el GIEI reconoció que los avances propiciados en la investigación del caso durante los primeros seis meses de su labor constituyen un paso positivo⁴, así como el hecho de que gradualmente se han ido generando vínculos de confianza entre las partes.⁵
- Sobre la identificación de los restos de uno de los estudiantes realizada por el laboratorio de Innsbruck, Austria, la Comisión cuestiona su validez debido a que “el equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF), no estuvo presente cuando la PGR presuntamente (sic) recuperó la bolsa en el Río San Juan.” (párrafo 119), lo que no es motivo suficiente para descalificar la labor ministerial de la PGR.
- Cabe señalar, además, que el 10 de noviembre entró en funciones la **Unidad Especializada en Investigación y Búsqueda para el caso Ayotzinapa**, encabezada por José Aarón Pérez Carro. Esta oficina depende de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad. La Unidad está integrada por un equipo multidisciplinario que incluye

³ GIEI. Informe Ayotzinapa: Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa. 6 de septiembre de 2015. Pág. 5, párr. 5.

⁴ *Ibidem*. Pág. 332, párr. único.

⁵ *Ibidem*. Pág. 298, párr. 1 y Pág 303, párr. 2.

ministerios públicos, médicos, policías ministeriales y estará en constante colaboración con el GIEI.

210. De manera adicional, se solicita de una manera atenta a la CIDH no descontextualizar las intervenciones del Estado en las audiencias públicas. En el párrafo 121 del informe, se afirma que “el Estado recalcó que la decisión de permitir acceso o no a que los integrantes del GIEI entrevisten a los soldados recae en el Presidente de la República, quien es el comandante supremo de las fuerzas armadas por mandato constitucional, y no en los líderes castrenses”. Lo anterior no fue planeado de esa forma, como lo demuestra el registro documental de la audiencia pública sobre la Presentación del Informe “Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa”, celebrada el 20 de octubre de 2015. En respuesta a una pregunta del Relator Cavallaro, el Subsecretario Roberto Campa señaló que en efecto, el Presidente de la República es el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas por mandato constitucional. Sin embargo, en cuanto a la declaración del General Secretario de la Defensa Nacional sobre la decisión de permitir entrevistas a los integrantes del 27 Batallón, el Subsecretario Campa recalcó que casi 50 integrantes de dicho Batallón han rendido sus declaraciones y reiteró que existe una plena disposición por parte del Estado mexicano para que, atendiendo a lo dispuesto en el marco jurídico, dichas declaraciones sean ampliadas.⁶

211. En el párrafo 118 del proyecto de informe de la CIDH se indica: “el 77% de las personas detenidas por su presunta participación en los hechos presentaban lesiones con posibles indicios de tortura...”. Tras revisar lo señalado en el informe del GIEI, se indica que de 80 personas detenidas, 19 no presentaban lesiones y el resto (77%) presentaban distintos tipos de lesiones. En la actualidad existen más de 110 detenidos y ha sido la propia PGR la que en un ejercicio de transparencia y buena fe, ha dado las vistas correspondientes para la investigación de dichas alegaciones.

212. Conforme a los registros de la propia Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, el Convenio entre el GIEI y el Estado Mexicano se firmó el 19 de octubre de 2015 y no el 20 de octubre de 2015 como se indica en los párrafos 120 y 121 del citado informe.

b) Desaparición de migrantes

Párrafos 135 a 144.

213. La CIDH señala que dentro del contexto de violencia en México, uno de los fenómenos que generan mayor preocupación es la desaparición de migrantes y las dificultades particulares que enfrentan las familias de los migrantes en materia de búsqueda y acceso a la justicia.

214. Al respecto, como ha sido hecho del conocimiento de la Comisión tanto en audiencias públicas sobre el tema como en información que se ha presentado al Relator sobre los Derechos de los Migrantes de la CIDH, es importante destacar que la PGR trabaja en el diseño de un **Mecanismo de Apoyo Exterior** consistente en un conjunto de acciones y medidas tendientes a garantizar el acceso a la justicia a personas migrantes o sus familias que se encuentren en otro país y requieran acceder a autoridades con sede en México, así como para realizar acciones de coadyuvancia en la búsqueda de personas desaparecidas migrantes y en la investigación y prosecución de delitos cometidos en su contra, buscando garantizar los

⁶ Minuto 54 a minuto 62 de la Audiencia Pública sobre la Presentación del Informe “Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa”, celebrada el 20 de octubre de 2015.

derechos de las víctimas. Tal mecanismo operará a través de las Agregadurías con las que cuenta la PGR en las embajadas de México en otros países.

215. También debe destacarse la importancia de la firma del **Convenio de Colaboración para la Identificación de restos localizados en San Fernando, Tamaulipas y en Cadereyta, Nuevo León** por conducto de una Comisión Forense y una posterior Adenda para incluir a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León y de Tamaulipas en sus ámbitos de competencia. Esta Comisión Forense atiende a la recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el sentido de desarrollar mecanismos de investigación efectivos y coordinados regionalmente que permitan a los migrantes agraviados y a sus familiares, independientemente de su situación migratoria y de donde se encuentren, tener un acceso efectivo a la justicia. Este mecanismo permite la asistencia e información a las familias respecto de la búsqueda de la persona migrante. En caso de desaparición, desde la sede diplomática del Estado mexicano en Guatemala y con facultades de acción en toda la zona centroamericana; el esclarecimiento de los hechos para garantizar tanto la eficacia de las investigaciones como el derecho a la verdad; la reparación del daño y de los perjuicios sufridos por las víctimas directas e indirectas; así como el pleno acceso y capacidad de actuar en todas las etapas de investigación y el juzgamiento de los responsables.

216. Finalmente, también debe mencionarse que la SEGOB, en conjunto con el Instituto Nacional de Migración, presentó la “**Estrategia Integral para la prevención del secuestro de migrantes**”, inició formalmente con el Convenio Marco de Colaboración para la Prevención y Combate al Secuestro de Migrantes, celebrado entre la SEGOB, la PGR y la CNDH.

- La Estrategia contempla cinco líneas de acción que tienen por objeto abatir los delitos contra los migrantes en el territorio mexicano: i) establecer una coordinación mediante la firma de convenios específicos con los gobiernos estatales, a fin de implementar acciones puntuales de atención y apoyo a migrantes víctimas del delito, ii) implementar un plan operativo con la colaboración de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y otras instancias, a fin de dismantelar bandas del crimen organizado que actúan a lo largo de las rutas migratorias, iii) establecer un plan de comunicación para prevenir, informar y concientizar, dirigido a la población mexicana y migrantes en el país, así como a los países emisores, iv) actualización del procedimiento para la detención de secuestradores e integración de averiguaciones previas, v) instaurar mecanismos de atención integral a víctimas extranjeras.
- En este contexto, incorpora la labor de las redes civiles de atención a migrantes y de las Comisiones de Derechos Humanos.

c) Desaparición y desaparición forzada de mujeres

Párrafos 145 a 152

217. La CIDH expresa su preocupación por la desaparición de mujeres y niñas, señalando que ha dado seguimiento a este fenómeno. También apunta que se ha generado un estado de alarma por parte de la sociedad civil, manifestándose a través de las solicitudes de Alertas de Género.

218. Si bien la CIDH reconoce un progreso en materia normativa, estima que este no tiene un impacto real en la política pública y por lo tanto en la vida de las mujeres. Así, cuestiona la eficacia de los mecanismos existentes, como el Protocolo ALBA y la Alerta AMBER México.

219. El informe de la CIDH llama la atención sobre los estereotipos, particularmente de género, y cómo estos sesgarán los resultados de una investigación. Sin embargo, el informe no reconoce los

avances que se han realizado en materia de sensibilización y visibilización de la perspectiva de género, al no mencionar los protocolos publicados por la Procuraduría General de la República, sobre feminicidio y violencia sexual, así como el protocolo de la Suprema Corte de Justicia sobre juzgar con perspectiva de género. Se pueden destacar, además, los siguientes avances:

- El **PROIGUALDAD 2013-2018**, alineado al PND, considera entre sus estrategias la de garantizar la justicia efectiva, sensible al género con debida diligencia, sin discriminación a mujeres y niñas, entre sus líneas de acción establece la promoción de la armonización de protocolos de investigación policial de homicidios de mujeres y la elaboración de indicadores de impacto, así como la aplicación de protocolos, manuales, criterios ministeriales, servicios periciales y de impartición de justicia con perspectiva de género. De igual manera, la estrategia 2.3 Fortalecer los servicios de atención a las mujeres y niñas en todos los tipos y modalidades de violencia, tiene entre sus líneas de acción Consolidar la instrumentación de los **Protocolos ALBA y Alerta AMBER México** y promover un sistema nacional de información sobre personas desaparecidas. El Gobierno de México considera necesario seguir trabajando para fortalecer las capacitaciones y homologar todas las acciones y protocolos de búsqueda a nivel nacional.
- En cumplimiento de la sentencia de “Campo Algodonero”, el 12 de julio del 2012 se modificó el Protocolo Alba, el cual contempla la coordinación de esfuerzos de los tres órdenes de gobierno comprometidos en la promoción y ejecución de actividades conducentes para la localización de mujeres con reporte de extravío.
- El **Protocolo Alba** cuenta con un **Grupo Técnico de Colaboración**, el cual está conformado por diversas dependencias federales y locales, las cuales despliegan las acciones oportunas para la localización de mujeres y niñas desaparecidas, y que continúa operando hasta su localización. La CONAVIM, en calidad de convocante de este grupo y encargada del seguimiento de acuerdos y acciones que emanan de las reuniones periódicas, ha facilitado la operatividad del mecanismo así como la identificación de las necesidades que surgen en torno a la coordinación y cooperación interinstitucional.
- Destaca también la creación de la **Subcomisión de Coordinación y Enlace para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez**, Chihuahua, que se estableció con el objeto de planificar y dar seguimiento a las acciones de colaboración del gobierno federal con los gobiernos estatal y municipal para combatir y erradicar la violencia contra las mujeres. Es coordinada por la CONAVIM y la Red Mesa de Mujeres, e integrada por diversas dependencias federales, el gobierno de Chihuahua y organizaciones de la sociedad civil.
- Cabe resaltar que, hasta la fecha se han tramitado 12 solicitudes de **Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM)**, de las cuales 2 ya han sido declaradas (Estado de México – solicitada en diciembre de 2010 y Morelos – solicitada de mayo de 2014), 2 están en trámite bajo el procedimiento establecido en el Reglamento de la Ley General de Acceso de 2008 (Nuevo León y Chiapas); y 8 más en trámite bajo el procedimiento establecido en el actual Reglamento de la Ley General de Acceso⁷, mismo que fue reformado en 2013 para otorgar autonomía, transparencia, imparcialidad y celeridad al proceso de investigación de declaratoria de la AVGM.
- Entre las mejoras destacan, que la solicitud de la AVGM puede ser presentada por organismos de derechos humanos internacionales, nacionales o de las entidades federativas, así como por

⁷ Guanajuato (solicitada en 2014), Morelos. (solicitada en 2014), Michoacán (solicitada en 2014), Colima (solicitada en 2014), Baja California (solicitada en 2015 Sonora), Veracruz (solicitada en 2015), Querétaro (solicitada en 2015) y San Luis Potosí (solicitada en 2015)

organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas; al ser admitida la solicitud, se procede a la conformación de un grupo de trabajo a efecto de estudiar y analizar la situación que guarda el territorio sobre el que se señala que existe violación a los derechos humanos de las mujeres, este grupo es de carácter multidisciplinario e involucra a instituciones académicas expertas en el tema garantizando así la imparcialidad; a fin de dar mayor celeridad, el grupo de trabajo cuenta con un plazo establecido de treinta días naturales contados a partir del día en que se reúnan por primera vez para integrar y elaborar sus conclusiones correspondientes.

220. La CIDH enfatiza que a pesar de que la Corte Interamericana emitió una sentencia sobre el tema en el caso Campo Algodonero, en muchos aspectos de las investigaciones sobre casos de muertes y desapariciones de mujeres, aún falta incorporar la perspectiva de género, en particular cuando funcionarios públicos están involucrados en hechos posiblemente constitutivos de delitos. La Comisión señala que en la mayoría de estos casos, los funcionarios no son investigados, lo cual no se sustenta con ninguna fuente. Preocupa al Estado que por la naturaleza de la afirmación, ésta no venga acompañada de ningún sustento documental. En el informe también se señala que los estereotipos, particularmente de género, generalmente sesgan los resultados de las investigaciones.

221. Sin embargo, el informe no toma en cuenta los avances en materia de sensibilización y visibilización de la perspectiva de género, particularmente desde los ámbitos de la impartición y procuración de justicia, al omitir los protocolos publicados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y por la Procuraduría General de la Republica.

- El **Protocolo de la SCJN de Actuación para Juzgar con Perspectiva de Género**, publicado en el 2014, tiene como propósito atender las problemáticas detectadas y las medidas de reparación ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en los casos González y otras ("Campo Algodonero"), Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú, relativas al ejercicio de control de convencionalidad por quienes imparten justicia.
- Por su parte, la **Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas** (FEVIMTRA) de la PGR publicó los **Protocolos de investigación para delitos de feminicidio y violencia sexual**, los cuales fungen como guías de actuación y definen lineamientos con perspectiva de género.
- A ese respecto, cabe destacar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Campo Algodonero, valoró positivamente la creación del Operativo Alba” y del “Protocolo Alba” como una forma de brindar mayor atención a la desaparición de mujeres en Ciudad Juárez y emitió una serie de parámetros sobre las situaciones en que este protocolo debiera ser activado que el Estado mexicano ha tomado en cuenta⁸.

d) Desaparición de niñas y niños

Párrafos 153 a 156.

222. En el párrafo 153 se señala que, “de conformidad con la información contenida en el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNDPED), en México existen más de 7,016 niñas, niños y adolescentes desaparecidos, lo cual representa un 30% del total de las desapariciones”. Sin embargo, en el informe no se indica el periodo de tiempo que abarca esa cifra. El 26 de febrero de 2015 fue publicada una lista actualizada en el RNDPED. Del 1° de enero de 2012 al

⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso González y Otras “Campo Algodonero” v. México, Sentencia de 16 de noviembre de 2009, Serie C No. 205, párr. 505 y 506.

31 de enero de 2015, se reportaron como no localizadas 15,668 personas, de las cuales **3,677 son menores de edad** (2,365 niñas y 1,312 niños), las restantes 10,597 corresponden a adultos (2,179 mujeres y 8,418 hombres). Mientras que en 1,394 no proporcionan edad (321 del sexo femenino y 1,073 del masculino).

223. En el párrafo 154 se señala la ausencia de tipificación criminal para la conducta de captación por adultos de niños y adolescentes para el crimen organizado, además de la ausencia de políticas efectivas de prevención y de protección de la niñez en situación más vulnerable. Sin embargo, no se mencionan los siguientes elementos:

- En el Título Séptimo del Código Penal Federal, relativo a los **delitos contra la salud**, se estipula que las penas que en su caso resulten aplicables por los delitos previstos en el artículo 194 serán aumentadas en una mitad, **cuando se utilice a menores de edad** para cometer cualquiera de esos delitos.
- Asimismo, en el Título Octavo del Código Penal Federal, relativo a los **delitos contra el libre desarrollo de la personalidad**, se estipula que comete el delito de corrupción quien obligue, induzca, facilite o procure a una o varias personas menores de 18 años de edad a **llevar a cabo la comisión de algún delito o a formar parte de una asociación delictuosa**. Dicho delito también se encuentra tipificado en los códigos penales de las entidades federativas.
- **Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD)**. En el marco del PNPSVD se han realizado 2,500 actividades formativas en temas de respeto a los derechos de niñas y niños, prevención del bullying, cultura y deporte, desnaturalización de la violencia, prevención del maltrato y abuso infantil. Del mismo modo, se han llevado a cabo más de 270 eventos culturales, deportivos y académicos.
- **Programa “Glorias del Deporte”**. Cuenta con un enfoque integral de prevención social a través del fútbol para niños en riesgo de 13 a 15 años. El programa se lanzó como piloto en 2013 atendiendo a 1,500 jóvenes en 21 ciudades. Durante el 2014 el programa creció considerablemente y se atendieron a 8,560 jóvenes en 54 ciudades de 29 estados de la República.

2. Ejecuciones Extrajudiciales

224. De los párrafos 159 a 172, la CIDH hace mención a cifras sobre homicidios dolosos y culposos en México, particularmente del periodo que va de 2012 a 2015. Retoma la conclusión del INEGI que la tasa de homicidios de 2013 a 2015 se redujo. En el párrafo 169, la CIDH concluye que en la actualidad es imposible contar con números y estadísticas confiables sobre la incidencia del problema de la privación ilegítima de la vida por parte de las fuerzas de seguridad del Estado.

225. De conformidad con el derecho internacional, una ejecución extrajudicial es por definición, la privación arbitraria de la vida⁹ cometida por agentes del Estado. Es preocupante que en el informe de la CIDH, de los párrafos 159 a 163, se refiera a cifras de homicidios, no precisamente de ejecuciones extrajudiciales, y con base en esas cifras, se concluya la existencia de una impunidad “sistemática y endémica” en el apartado de ejecuciones extrajudiciales. Lo anterior se presta a confusiones y a un diagnóstico incorrecto sobre la situación de ejecuciones extrajudiciales en el país.

⁹ Se entiende por privación arbitraria de la vida, toda ejecución realizada sin cumplir con los principios de legalidad, necesidad absoluta, proporcionalidad y precaución. [P. Alston, Handbook on Extrajudicial Executions <http://www.extrajudicialexecutions.org/application/media/Handbook%20Chapter%202%20use%20of%20force%20in%20L.E.pdf>]

226. En el párrafo 161, la Comisión retoma la preocupación manifestada por el Relator Especial Christof Heyns sobre los “alarmantes niveles de violencia y atentados contra la vida en México”. Sin embargo, no retoma los reconocimientos que el mismo Relator plasmó en su informe A/HRC/26/36/Add.1, sobre los siguientes avances:

- El Relator señaló que en el curso de su visita quedó demostrado con claridad que México está profundamente comprometido con los sistemas internacionales y regionales de derechos humanos y que es un país abierto al examen de los mecanismos internacionales de derechos humanos. El Relator Especial subrayó que ese espíritu de apertura y la adhesión del Estado a la agenda internacional de derechos humanos refuerzan su capacidad de proteger el derecho a la vida en cooperación con la comunidad internacional (párr. 19);
- Tomó nota de los avances prometedores realizados con respecto al Tratado sobre el Comercio de Armas, avances que continuaron después de su visita al país. El Relator Especial encomió a México por haber suscrito el Tratado el mismo día en que se abrió para la firma, el 3 de junio de 2013, y por ratificarlo en septiembre de 2013 (párr. 38);
- El Relator señaló que en México se han adoptado varios protocolos de actuación para investigar delitos graves y buscar a personas vulnerables en paradero desconocido, lo cual es un avance positivo. Destacó que los diferentes protocolos para la investigación del feminicidio en ciertas jurisdicciones y los protocolos Alba y Amber son muestra de la utilidad de estandarizar determinadas políticas específicas (párr. 46);
- El Relator Especial obtuvo una impresión positiva de las operaciones y los servicios que observó en el Instituto de Ciencias Forenses en México, D.F., que depende del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y los servicios forenses de Chihuahua (párr. 47).

227. Cabe destacar además que a nivel nacional, la actuación de los integrantes en materia de uso de la fuerza invariablemente deben sujetarse a los previsto en los artículos 1, 21, párrafo noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 3, 15 y 19, fracción V de la Ley de la Policía Federal, 185, último párrafo del Reglamento de la Ley de la Policía Federal; Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

228. Ahora bien, el 23 de abril de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo 04/2012 del entonces Secretario de Seguridad Pública, por el que se emiten los lineamientos generales para la regulación del uso de la fuerza por las Instituciones Policiales de los Órganos desconcentrados en la Secretaría de Seguridad Pública. Dicho Acuerdo tiene por objeto establecer las bases normativas generales para el uso de la fuerza pública por las instituciones policiales de los Órganos Administrativos Desconcentrados de la SEGOB.

229. El referido Acuerdo establece que el uso de la fuerza pública se realizará estrictamente en la medida que lo requiera el ejercicio de las funciones de los integrantes de las instituciones policiales y deberá ser: legal, necesaria, proporcional, racional, y oportuna para garantizar el cumplimiento de los principios de legalidad, objetividad, honradez, eficacia, eficiencia, responsabilidad, diligencia, profesionalismo y respeto a los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se destinará a neutralizar y a controlar conductas que generen amagos de violencia y que tengan propensión a causar daños a la integridad de otras personas o a la de los elementos de los cuerpos policiales federales. Asimismo, prevé que el uso legítimo de la fuerza podrá emplearse también para restablecer el orden público causado por disturbios colectivos y por actos tumultuarios que generen

violencia o daños a terceros, propiedades e integridad física de otras personas, así como en situaciones de alteración grave del orden y la paz públicos.¹⁰

230. Por otra parte, al interior de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS) y dada la importancia en cuanto al respeto a los derechos humanos de las personas, el Comisionado General de la Policía Federal (quien tiene el más alto rango en la CNS), ha emitido diversas “circulares”, dirigidas a los Jefes de las Divisiones, a saber: PF/OCG/0014/2013; PF/OCG/0015/2013; y PF/OCG/0016/2013. Dichas circulares contienen “instrucciones para los integrantes de Policía Federal”, para que en el ejercicio de sus funciones ajusten su actuación a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo honradez y respeto a las garantías individuales y los derechos humanos reconocidos en la Constitución; y para que en el desarrollo de las acciones que lleven a cabo en materia de prevención y combate al delito, en los casos de detención de personas, éstas sean puestas inmediatamente a disposición del Agente del Ministerio Público que corresponda, absteniéndose de infligirles tratos crueles, inhumanos y/o degradantes, así como que no utilicen las instalaciones de esta Institución como centros de detención; ello en acatamiento al "ACUERDO 05/2012, por el que se emiten los lineamientos generales para poner a disposición de las autoridades competentes a personas u objetos", publicado el 23 de abril de 2012 en el Diario Oficial de la Federación. También se cuenta con la “*Cartilla de Derechos que asisten a las personas en su detención*”, que establece todo los derechos de las personas detenidas.¹¹

231. La Policía Federal, por conducto de su División de Seguridad Regional, quien es la encargada de salvaguardar los tramos carreteros federales ha emitido diversa normativa en cuando a la atención de disturbios tales como los “Lineamientos de actuación en bloqueos carreteros y toma de casetas de peaje”, siendo estos de uso interno sin acceso a través de sitios web gubernamentales.

232. Adicionalmente, se hace notar que actualmente la Policía Federal está realizando funciones de policía procesal, con motivo de la implementación del Sistema Penal Acusatorio, para lo cual se cuenta con el “Protocolo de Seguridad de Salas, aprobado en la 38ª Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública”. Asimismo, la Policía Federal por conducto de la División de Fuerzas Federales, quien es la encargada de mantener y restablecer el orden y la paz públicos, ha emitido lo siguiente: “Lineamientos generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos cargos o comisiones”, “Procedimientos Sistemáticos de Operación (Implementación de Operativos de Reacción y alerta inmediata) y “Operaciones de Restauración del orden público”.

233. El Estado mexicano, por conducto de la Policía Federal se encuentra comprometido con salvaguardar en todo momento los derechos humanos de las personas, por lo que ha reconocido diversos instrumentos internacionales, tal es el caso del “Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley”, el cual fue Aprobado y proclamado en la 106 sesión plenaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979.

234. Aunado a lo anterior, la Policía Federal se sujeta a los “Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley”, aprobado en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, Cuba, el 07 de septiembre de 1990; así como al Conjunto de Principios para la Protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión. De igual manera,

¹⁰ <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2012&month=04&day=23>

¹¹ <http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/1304042//archivo>

las autoridades encargadas de la seguridad pública en México se encuentran obligadas a cumplir con las disposiciones contenidas en tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

3. Tortura

Párrafos 173 a 174; Párrafos 245 a 259 (en apartado de Personas Privadas de la Libertad)

235. La CIDH coincide con el Subcomité para la Prevención de la Tortura y con el Relator Especial en que la práctica de la tortura es un problema generalizado en el país y considera alarmante que hasta abril de 2015, la PGR contara con 2,420 investigaciones abiertas sobre tortura pero sólo se tuviera un registro de 15 sentencias condenatorias a nivel federal. Con lo anterior, la Comisión concluye que existe un grave problema de impunidad en torno a la práctica de tortura en el país.

236. Cabe aclarar que el alto número de investigaciones abiertas por la probable comisión del delito de tortura, atiende a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido criterios sobre la obligación de las autoridades ministeriales de investigar, de oficio, cualquier posible acto de tortura, aun cuando esto no haya sido denunciado por la probable víctima. Lo anterior se fundamenta en el principio de exhaustividad de la investigación establecido en el artículo 94 del Código Federal de Procedimientos Penales. En ese sentido, por el hecho de tener un alto número de investigaciones ministeriales abiertas y un bajo número de sentencias condenatorias, no debe inferirse que existe un problema de impunidad.

237. En el apartado relativo a personas privadas de la libertad, se enfatiza en la importancia de garantizar la protección a los derechos humanos de las personas detenidas, sobre todo durante las primeras horas de la detención. Habla sobre la inadecuada implementación del Protocolo de Estambul, sobre los retos en la adecuada tipificación a nivel estatal y sobre deficiencias en la investigación. Reconoce avances jurisprudenciales de la SCJN en la materia y la creación de una Unidad Especializada en el Delito de Tortura dentro de la PGR.

238. Al igual que en el tema de desaparición forzada de personas, preocupa que a pesar de afirmar que “se recibió información que indica que los registros oficiales sobre tortura y malos tratos en todo el país reflejan un sub-registro y son inexactos, contradictorios e incompletos, lo que impide tener una panorámica certera sobre la verdadera magnitud del problema”, se hable de un problema generalizado en el país.

239. Es importante destacar que **México mantiene el compromiso de prevenir y sancionar la comisión de actos de tortura con miras a erradicarla por completo**. Nuestro país cuenta con un marco jurídico a nivel federal y estatal que previene y sanciona la comisión de actos de tortura, y este marco jurídico se encuentra actualmente en revisión con el objeto de armonizar la tipificación del delito de tortura a nivel nacional, de conformidad con estándares internacionales.

240. Entre los principales avances en materia de combate a la tortura y que no han sido adecuadamente reflejados en el informe de la CIDH, destacan los siguientes:

- i) Desde 2003, en México se estableció la obligación de implementar el Dictamen Médico/Psicológico Especializado, conocido como el **Protocolo de Estambul**, para casos de posible tortura o maltrato. Desde entonces, se imparten cursos de capacitación sobre la teoría, práctica, técnica, metodología y aplicación de dicho Dictamen de manera permanente.
- ii) El progreso significativo respecto la restricción de la jurisdicción militar, particularmente a la luz de la reciente **reforma al artículo 57 del Código de Justicia Militar**, a fin de asegurar que todo el personal militar implicado en violaciones de derechos humanos contra civiles,

cometidas en el pasado o actuales, sea investigado, encausado y juzgado por el sistema de justicia ordinario.

- iii) La aprobación del **Código Nacional de Procedimientos Penales**, toda vez que se adecua y está en consonancia con la adopción del nuevo proceso penal acusatorio, el cual garantiza el derecho al debido proceso, incluyendo la debida diligencia del mismo.
- iv) La publicación de los **Protocolos de cadena de custodia, preservación de evidencias y uso de la fuerza**.
- v) La promulgación de la **Ley General de Víctimas** y el establecimiento de las instancias para garantizar la adecuada reparación de las víctimas en caso de la comisión de delitos graves.
- vi) La reciente decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a la implementación del Protocolo de Actuación Judicial, relacionada con la obligación del juez de solicitar por una parte la aplicación del Dictamen Médico Psicológico correspondiente, ante la posible comisión de acto de tortura y, por la otra, la investigación de este probable acto. Asimismo, recientemente la Suprema Corte determinó que son inadmisibles las confesiones que probablemente hubieran sido obtenidas mediante tortura.
- vii) La reforma al artículo 73 de la Constitución, que facultó al Congreso para expedir la Ley General sobre Tortura. A partir de dicha reforma, el Poder Ejecutivo, a través de un grupo interinstitucional, se encuentra trabajando en un proyecto de Ley General sobre Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes que cumple con los estándares internacionales en la materia. El proyecto ha sido trabajado mediante un proceso incluyente que ha tenido fases de consulta con ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, las entidades federativas y ha sido acompañado por el CICR. En esta Ley se incluirán, aspectos importantes en materia de prevención, así como medidas a fin de evitar el uso de la tortura en la detención, entre otros. El 10 de diciembre de 2015, el Presidente Enrique Peña Nieto envió al Congreso un proyecto de Ley General contra la Tortura, que armonizará el tipo penal de la tortura en las 32 entidades federativas conforme a estándares internacionales. Asimismo, a fin de acabar con esta y otras formas de trato cruel, inhumano o degradante, propone crear las siguientes instancias:
 - Unidades Especializadas de Investigación, tanto a nivel federal como en las entidades federativas, para combatir con mayor eficacia este delito.
 - El Mecanismo Nacional de Prevención, conformado por la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los ombudsmán estatales, y en los que participarán representantes de organizaciones internacionales, sociedad civil, académicos y expertos.
 - Registro Nacional de los Delitos de Tortura y Otros Tratos Inhumanos y Degradantes, integrado por las bases de datos de la PGR y las Procuradurías de Justicia Locales.
- viii) La entrada en vigor el pasado 19 de agosto, del **Protocolo Homologado para la investigación del delito de tortura**.
- ix) La creación de la **Unidad Especializada en Investigación del Delito de Tortura** el 27 de octubre de 2015, encargada de dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones del delito en materia de tortura. Cabe destacar que esta unidad tendrá la competencia de requerir información a las áreas de investigación policial, tecnológica, científica y pericial de la PGR y otras instancias, así como la facultad de coordinarse con instituciones de procuración de justicia de las entidades federativas para la investigación de este delito.

241. Sorprende que la Comisión retome valoraciones hechas por el Relator Especial sobre la Tortura de la ONU, Juan Méndez, pero que lo haga sin reconocer los avances de México en la materia referidos en el informe A/HRC/28/68/Add.3, a saber:

- Destaca que la Reforma Constitucional de Derechos Humanos de 2011, representó un significativo avance para la implementación y respeto de los derechos humanos. La reforma

amplió las facultades de investigación de la CNDH, e incorporó controles para cumplir sus recomendaciones y estableció la organización del sistema penitenciario en base al respeto a los derechos humanos y la reinserción social (párr. 10);

- El Relator destaca que la reforma penal de 2008 estableció las bases para transitar de un proceso penal inquisitivo a uno acusatorio que deberá regir en todo el territorio en 2016. Esta reforma constitucionalizó derechos fundamentales para prevenir la tortura y los malos tratos, incluyendo la obligación de realizar un registro inmediato de la detención y la admisión exclusiva de pruebas desahogadas en audiencia judicial, con excepciones para prueba anticipada y delincuencia organizada. Reconoció las reformas para garantizar la presunción de inocencia y el acceso a la defensa desde la detención (párr. 11);
- Resalta la creación del Sistema Nacional de Atención a Víctimas, encabezado por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, que cuenta con un Comité de Tortura para atender a las víctimas y contribuir al diseño de políticas (párr.17);
- Destaca que en marzo del 2014 fue publicado el Código Nacional de Procedimientos Penales que regula el proceso acusatorio y deberá ser adoptado e implementado por las legislaturas estatales a más tardar en 2016. Fortalece garantías constitucionales y establece importantes salvaguardias para prevenir la tortura y los malos tratos, como el acceso y comunicación confidencial con un abogado desde la detención (párr. 18);
- El Relator Especial reconoce que en México se han adoptado medidas que favorecen la prevención del delito y el desarrollo de políticas de seguridad con perspectiva de derechos humanos incluyendo el repliegue de fuerzas militares en algunas zonas, la restricción del arraigo, la aprobación de reformas constitucionales, desarrollos legales y jurisprudenciales, y capacitaciones en derechos humanos (párr. 20);
- Finalmente, reconoce el compromiso estatal en utilizar el Protocolo de Estambul en todas las investigaciones, para lo que se han realizado capacitaciones y evaluaciones de expertos independientes (párr. 41).

4. Situaciones Específicas

a) Tlatlaya

Párrafos 176 a 180.

242. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos al abordar este caso, omitió citar la información que la Procuraduría General de Justicia le hizo llegar, no mencionando que el 29 de octubre se consignó la averiguación previa PGR/SEIDO/UEITA/174/2014, mediante la cual se ejerció acción penal contra Alan Fuentes Guadarrama, Julio César Guerrero Cruz, Roberto Acevedo López, Samuel Torres López, Ezequiel Rodríguez Martínez, Fernando Quintero Millán y Leobardo Hernández Leónides, como probables responsables en la comisión del ilícito de Ejercicio Indebido de Servicio Público, además; contra Fernando Quintero Millán, Roberto Acevedo López y Leobardo Hernández Leónides, por su probable responsabilidad en la comisión de los delitos de Abuso de Autoridad, Homicidio calificado y Alteración ilícita del lugar y vestigios del hecho delictivo; por último contra Ezequiel Rodríguez Martínez, por su probable responsabilidad en la comisión del delito de Encubrimiento en la hipótesis de no procurar impedir la consumación de un delito, radicándose el asunto ante el Juzgado Cuarto de Distrito de Procesos Penales Federales en el Estado de México, con residencia en Toluca, bajo el número de causa penal 81/2014. El 30 de octubre se libró la correspondiente de Aprehensión, misma que fue ejecutada el día 31 de octubre.

243. Al hacer caso omiso la CIDH de esta información, anula el trabajo que la PGR y el Estado mexicano realizaron en este asunto, haciendo parecer que desde el día de los hechos, la autoridad no ha realizado diligencia alguna, ignorando la consignación de militares, a pesar de que en reiteradas ocasiones en el proyecto de informe señala que los militares gozan de impunidad, demostrando el estado mexicano que en apego al respeto a los derechos humanos, y cuando existen los elementos suficientes para acreditar su responsabilidad, estos si son consignados.

244. Asimismo no se refiere la información ofrecida oportunamente por la PGR, que el 6 de agosto del 2014 se ejerció acción penal contra Cinthya Estefani Nava López y Patricia Campos Morales por su probable responsabilidad en la comisión del Delito de Acopio de Armas y Posesión de Cartuchos, dejándose un triplicado abierto para continuar con las líneas de investigación respecto de otros integrantes del grupo criminal autodenominado “la Familia Michoacana”, que fueron mencionados en la declaración ministerial de las dos mujeres consignadas.

245. Finalmente, cabe destacar que lo señalado por la CIDH en el párrafo 180 del proyecto de informe es incorrecto. Dicho párrafo retoma las declaraciones donde establece que: “...La CIDH lamenta profundamente los pronunciamientos del Secretario de la Defensa Nacional realizados a los medios de comunicación en octubre de 2015 en el sentido de que en Tlatlaya no hubo violaciones a los derechos humanos, aun cuando el proceso penal todavía está en curso...”. Dichas aseveraciones se basan en la nota que fue publicada el 8 de octubre de 2015, en vanguardia.com.mx titulada: “*En Tlatlaya, militares dispararon en defensa propia: Cienfuegos*“, lo cual es totalmente falso, ya que la información presentada ante la opinión pública, en la entrevista que el Titular del Ramo otorgó a un periodista el 11 de octubre de 2015, mencionó lo siguiente: “...que nuestros soldados, a la vista de muchos mexicanos son culpables de haber cometido lo que ahí se dice, sin embargo, no hay todavía ninguna decisión de la autoridad, que es un juez que diga que somos culpables o no lo somos, y yo sugeriría, pediría que primero se lleve a cabo el juicio y que se defina si hay una responsabilidad, y si la hay, bueno, que se proceda como corresponda a derecho, pero si no la hay, también que se reconozca que no hay esa responsabilidad y por lo tanto serían inocentes...”. En ese marco, se formula un extrañamiento sobre la forma en que la CIDH aborda el asunto, al hacerlo sin seriedad y objetividad, demostrando parcialidad en detrimento del compromiso con los derechos humanos.

b) Apatzingán

Párrafos 181 a 184.

246. La CIDH también señala los hechos ocurridos 6 de enero de 2015 en Apatzingán, Michoacán, como una situación específica de preocupación. Sin embargo, el informe no refleja que se haya considerado la información sobre avances en la investigación de los hechos que el Estado mexicano remitió a ese órgano interamericano en mayo de 2015, en respuesta a su solicitud de información con fundamento en el artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En ese sentido, se solicita de la manera más atenta a esa Comisión, remitirse a dicho informe y reflejar en esta sección, algunos de los avances y acciones positivas que han sido resultado de los esfuerzos del Estado mexicano.

5. Afectación a grupos particulares

a) Mujeres

Párrafos 190 a 203.

247. La CIDH destaca que ha recibido información de que las mujeres en México – como en otros países - continúan siendo víctimas de ciertos delitos en mayor proporción que los hombres, entre los que destaca la violación, abuso sexual, violencia familiar, delitos contra la familia y delitos contra la libertad y seguridad sexual.

248. Cabe recordar que para atender la problemática de violencia contra las mujeres, México ha llevado a cabo importantes esfuerzos legislativos y de política pública. La **Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia** fue publicada en febrero de 2007 con el objeto de establecer los lineamientos jurídicos y administrativos a través de los cuales el Estado se coordina, en sus tres niveles de gobierno, en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Esta Ley fue **reformada el 15 de enero de 2013**, con las siguientes modificaciones: (i) en apartado de Violencia Feminicida, se incluyó la referencia específica a las sanciones que establece el artículo 325 del Código Penal Federal;¹² (ii) se redujo el término para expedir órdenes de protección de 24 a 8 horas, y se estableció la inmediata implementación y ejecución de las órdenes de protección de emergencia; y (iii) incorporación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social como integrante del Sistema Nacional.

249. En cuanto a la armonización legislativa a nivel local, con relación a las disposiciones de Ley General de Acceso y de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, se destaca que las **32 entidades que integran la República Mexicana cuentan con una Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia**. Asimismo, 29 de esos estados ya cuentan con el reglamento respectivo. Están en proceso de emitirlo los estados de Campeche, Michoacán y Tamaulipas. De acuerdo con lo establecido en las correspondientes Leyes de Acceso de las Mujeres, cada entidad federativa tiene la obligación de instalar un Sistema local para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia de Género contra las Mujeres. A la fecha, las **32 entidades federativas ya cuentan con su propio Sistema Estatal**.

250. El 30 de abril de 2014, se publicó el **Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018** (Programa Integral), cuyo seguimiento corresponde a la SEGOB, a través de la CONAVIM. El Programa Integral representa el resultado de un amplio ejercicio con foros ciudadanos, espacios de comunicación e intercambio de ideas y propuestas.

251. Finalmente, es importante destacar que se han realizado importantes mejoras al procedimiento de **Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM)**, mecanismo de escrutinio administrativo

¹² El artículo 325 del Código Penal Federal señala:

“Comete el delito de feminicidio quien prive de la vida a una mujer por razones de género. Se considera que existen razones de género cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

I. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo;

II. A la víctima se le hayan infligido lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes, previas o posteriores a la privación de la vida o actos de necrofilia;

III. Existan antecedentes o datos de cualquier tipo de violencia en el ámbito familiar, laboral o escolar, del sujeto activo en contra de la víctima;

IV. Haya existido entre el activo y la víctima una relación sentimental, afectiva o de confianza;

V. Existan datos que establezcan que hubo amenazas relacionadas con el hecho delictuoso, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima;

VI. La víctima haya sido incomunicada, cualquiera que sea el tiempo previo a la privación de la vida;

VII. El cuerpo de la víctima sea expuesto o exhibido en un lugar público.

A quien cometa el delito de feminicidio se le impondrán de cuarenta a sesenta años de prisión y de quinientos a mil días multa. Al servidor público que retarde o entorpezca maliciosamente o por negligencia la procuración o administración de justicia se le impondrá pena de prisión de tres a ocho años y de quinientos a mil quinientos días multa, además será destituido e inhabilitado de tres a diez años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos”.

mediante el cual se identifican contextos de violencia extrema contra las mujeres en territorios determinados y, consecuentemente, se determinan las acciones gubernamentales de emergencia (prevención, seguridad y justicia) que deben ser emprendidas para enfrentar la problemática. El procedimiento actual para la declaratoria de la AVGM es el siguiente:

1. La solicitud se presenta ante el INMUJERES, en su calidad de Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional, la cual verifica los criterios de admisibilidad y, en caso de que éstos se cumplan, admite la solicitud.
2. Una vez admitida la solicitud, se conforma un grupo de trabajo que cuenta con 30 días naturales para analizar la situación de violencia contra las mujeres que existe en un territorio determinado y elaborar un informe con sus conclusiones y propuestas para enfrentar la problemática.
3. A partir de la publicación del informe y de su aceptación por parte del Ejecutivo estatal, se otorga un plazo de 6 meses para que éste diseñe estrategias e inicie la ejecución de medidas tendientes a cumplir con las propuestas y combatir las problemáticas detectadas en el informe del grupo de trabajo.
4. En caso de que el Ejecutivo estatal no haya aceptado el informe o que en el plazo de 6 meses no se demuestre que se están atendiendo diligentemente las propuestas del grupo de trabajo, la SEGOB declarará la AVGM y determina las acciones de prevención, seguridad y justicia que deberán implementarse para enfrentar la problemática.

252. Por lo tanto, se puede determinar que el plazo mínimo para declarar la procedencia de dictar la AVGM de acuerdo con el actual reglamento (reformado en el 2013), es de 13 meses. En virtud de lo anterior, de las 9 solicitudes de alerta que se tramitan bajo este nuevo reglamento: una fue declarada procedente a los 15 meses de la solicitud (Morelos); otra fue declarada improcedente debido a la respuesta del gobierno estatal para atender las recomendaciones y propuestas realizadas por el grupo de trabajo (Guanajuato); y las 7 solicitudes restantes están en proceso dentro de los plazos establecidos.¹³

253. La CIDH también señala su preocupación por la utilización de tortura sexual y tortura de género por parte del Estado. Al respecto, sería importante destacar la creación del **Mecanismo de Seguimiento de Casos de Tortura Sexual** cometida en contra de mujeres, el cual es producto del acuerdo entre el Estado mexicano y las organizaciones peticionarias de la audiencia temática de violencia sexual, en el marco del 154° periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. A partir de ello, el 9 de septiembre de 2015, se instaló formalmente el Mecanismo, cuyo objetivo es la revisión de los casos de mujeres denunciantes de tortura sexual contemplados en la campaña “Rompiendo el silencio: Todas juntas contra la tortura sexual”, prioritariamente aquellos casos de mujeres que se encuentran en reclusión. Además de contar con la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil, el Mecanismo se integra por la SEGOB, PGR, CEAV, CNDH y la Cancillería. Los principales objetivos de este Mecanismo son:

- Revisión de casos prioritarios de mujeres denunciantes de tortura sexual que forman parte de la campaña;
- Emitir un dictamen conjunto con recomendaciones sobre los casos revisados, el cual contendrá recomendaciones a las autoridades competentes, con el objetivo de que éstas actúen en estricto apego a la protección y respeto los derechos humanos de las mujeres.

¹³ Michoacán (solicitada en diciembre 2014), Colima (solicitada en diciembre 2014), Baja California (solicitada en enero 2015); Sonora (solicitada en mayo 2015), Veracruz (solicitada en septiembre 2015), Querétaro (solicitada en octubre 2015) y San Luis Potosí (solicitada en noviembre 2015)

- Monitorear y dar seguimiento de casos de mujeres denunciadas de tortura sexual, con especial énfasis en los casos de mujeres en reclusión, con el fin de salvaguardar su integridad física y psicológica
- Conformar políticas públicas dirigidas a la prevención y combate de la tortura sexual.

b) Pueblos y comunidades indígenas

Párrafos 204 a 210.

254. En el párrafo 204 se menciona que las graves violaciones a los derechos humanos en contra de los pueblos y comunidades indígenas en México se dan en dos áreas principales, a saber, (i) violencia en el contexto de megaproyectos en tierras y territorios ancestrales autorizados sin el debido proceso de consulta y consentimiento previo, libre e informado; y, (ii) en el marco de reivindicación de sus tierras, y faltas al debido proceso penal.

255. En el párrafo 205 se concluye que cuando se trata de violencia en territorios o comunidades indígenas donde se ubican grandes proyectos, el común denominador es el otorgamiento de permisos o concesiones sin la consulta y el consentimiento previo, libre e informado. Sin embargo, en el informe se omite señalar lo siguiente:

- En 1991 se publica en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
- La Secretaría de Energía inició un proceso de armonización normativa, cuya conclusión legislativa culminó en agosto de 2014 con la promulgación de las **Leyes de Hidrocarburos y de la Industria Eléctrica**. En dichas leyes se incluyeron capítulos titulados “**Impacto Social**”, en los que se estableció la obligación de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos de todas las personas en el desarrollo de proyectos del sector energético, con especial énfasis en pueblos y comunidades indígenas.
- En los reglamentos de dichas leyes se establece que la **consulta previa** se llevará a cabo con procedimientos apropiados a través de las instituciones representativas de cada pueblo y comunidad indígena, observando los principios de buena fe, libertad, acomodo y razonabilidad, entre otros.
- La Secretaría de Energía ha llevado a cabo los siguientes **procedimientos de consulta**:
 - o Procedimiento de consulta al Pueblo Rarámuri sobre la construcción y operación del Gasoducto El Encino – Topolobampo.
 - o Procedimiento de Consulta a las comunidades zapotecas de El Espinal y de Juchitán de Zaragoza, en el Estado de Oaxaca.
 - o Procedimiento de consulta a la Tribu Yaqui sobre el proyecto Gasoducto Sonora.
- Cabe señalar, además, que para afirmar que un número importante de concesiones mineras en el país están en territorios ancestrales indígenas, se cita una nota publicada el 24 de enero de 2014 por Edgar Sigler y Karla Rodríguez en la página de internet de CNNExpansión. En la nota periodística citada se señala que en México existen 29 concesiones mineras que se encuentran en problemas relacionados generalmente con pagos a los propietarios ejidales, acorde con el Observatorio de Conflictos Minero de América Latina, de un total de 2,600 concesiones mineras en el país. Sin embargo, no se especifica si estas 29 concesiones mineras que se encuentran o no en territorios ancestrales de los pueblos indígenas.

256. En el párrafo 207 se menciona que cuando personas indígenas se ven involucradas en un proceso judicial como víctimas, acusados o testigos, la discriminación arraigada interfiere con el respeto a las garantías judiciales que aseguren el pleno respeto a sus derechos procesales. Asimismo, citando el informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, de 28 de abril de 2014, se afirma que “es común que en México se tiendan trampas a personas inocentes para incriminarlas aun siendo inocentes, y esto afecta de manera diferenciada a personas indígenas y personas en situación de pobreza”. Sin embargo, en el informe se omite señalar lo siguiente:

- La incorporación de un **procedimiento especial para pueblos y comunidades indígenas** en el Título X del Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 2014.
- La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia aprobó el 19 de agosto de 2015 el “**Protocolo Homologado para la Investigación del Delito de Tortura**” y el “**Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada**”. Ambos incluyen procedimientos específicos para personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas.
- Creación en 2003 de la **Unidad Especializada para la Atención de Asuntos Indígenas**, adscrita a la actual Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de la PGR.
- La creación de un **padrón nacional de intérpretes y traductores en lenguas indígenas** administrado por el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas.
- El párrafo 51 del informe del Relator Especial establece lo siguiente: “**El Relator Especial fue informado** de que una de las manifestaciones de la impunidad en México es el hecho de que se tiendan trampas a personas inocentes para incriminarlas. **Se lo informó de casos** en que, a sabiendas, no se enjuició a los responsables, sino que se castigó a una persona inocente, por lo general vulnerable, por ejemplo un migrante, un indígena o un pobre.” Sin embargo, **en ningún momento se califica esta práctica de común**, como sí lo hace la CIDH.

c) Personas LGBTI

Párrafos 211 a 215.

257. En el párrafo 211 se menciona que la Relatoría sobre los derechos de las personas LGBTI de la CIDH recibió información que en un periodo de 15 meses, entre enero de 2013 y marzo de 2014, hubo un total de 42 homicidios y 2 ataques a la integridad personas cometidos contra personas trans; 4 ataques a la integridad personal contra mujeres lesbianas; y 37 homicidios de hombres gay y 2 ataques a su integridad personal. Para sustentar dicha afirmación se remite al pie de página 317, que refiere al comunicado de prensa 153/14 emitido por la propia CIDH.

258. Cabe destacar que en el comunicado de prensa 153/14 de la CIDH no se menciona a México. En el anexo del comunicado se afirma que “en total, la Comisión Interamericana recibió información sobre 770 actos of violencia contra personas LGBT en 25 Estados Miembros de la OEA (Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela)”. La fuente de la información citada por la CIDH pareciera ser el Registro de violencia contra las personas LGBT en América, elaborado por la CIDH y la Relatoría sobre los derechos de las personas LGBTI, el cual contiene un registro de ataques contra la vida y la integridad personal de personas LGBT entre enero de 2013 y marzo de 2014. Sin embargo, en dicho documento no

se consignan las fuentes de las cifras citadas ni los elementos utilizados para identificar a las víctimas como personas LGBTI.

259. En el párrafo 213 se argumenta que México ocuparía el segundo lugar a nivel mundial, sólo por debajo de Brasil, en cuanto al mayor número de asesinatos por prejuicio respecto de la identidad o expresión de género de las personas. Sin embargo, a nivel federal, la PGR ha aclarado que **carece de estadísticas específicas desagregadas que se refieran a la población LGBTTTI** dado que el grueso de los incidentes de violencia en contra de este sector de la población se encuadran en tipos penales competencia del **fuero local**.

260. Cabría señalar que en las líneas de acción previstas en el **Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018**, relativas al combate a la homofobia se incluye impulsar la creación de un registro nacional de delitos motivados por orientación sexual, identidad de género u origen étnico-nacional (línea de acción 4.1.7.). El *Pew Research Center* colocó a México, en junio de 2013, dentro de los países con una **amplia aceptación de la homosexualidad**, reconociendo que el 61% de las personas encuestadas opinaron que la homosexualidad debería ser aceptada por la sociedad. Asimismo, la *International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association* (ILGA por sus cifras en inglés) ubicó a México, en mayo de 2014, como un país con un **marco normativo que protege y garantiza los derechos de la población LGBTTTI**.

261. En el párrafo 214 se menciona que la CIDH recibió información de grupos particularmente vulnerables a detenciones arbitrarias, tortura y otros casos crueles, degradantes e inhumanos de parte a agentes oficiales del Estado. Se refiere, particularmente, al caso de mujeres trans que ejercen el trabajo sexual en Chihuahua. Por último, en el párrafo 215, se afirma que la CIDH ha recibido alarmante información con respecto a la impunidad de los ataques a la vida e integridad personal de las personas LGBT en México. Al respecto, se informa que en las líneas de acción previstas en el **Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018**, relativas al combate a la homofobia se incluye generar información estadística sobre **delitos cometidos por cuerpos de seguridad** motivados por homofobia o racismo (línea de acción 4.1.8) y que en el mes de junio de 2015, la PGR adoptó y publicó el **Protocolo de Actuación** para el personal de la PGR para casos que involucren a personas de la comunidad LGBTTTI.

d) Niños, niñas y adolescentes

Párrafos 216 a 220.

262. En los párrafos 216 a 219 se menciona que México no presenta datos sistemáticos oficiales sobre el número total de niños, niñas y adolescentes víctimas de muertes violentas, como tampoco sobre las víctimas de ejecuciones extrajudiciales. Asimismo, se hace referencia a la violencia padecida por niñas, niños y adolescentes a manos del crimen organizado y de las autoridades en el contexto de la “guerra contra las drogas”.

263. Al respecto, es importante señalar que de acuerdo a la Ley General de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, el Sistema Nacional de Protección Integral, contará con un **Sistema de Información Nacional** con el objeto de contar con datos desagregados que permitan monitorear los progresos alcanzados en el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes en el país, incluyendo indicadores cualitativos y cuantitativos. En México se realizan acciones para disminuir los factores de riesgo de que niñas, niños y adolescentes vivan situaciones de violencia y delincuencia. Destaca la promoción de acciones en el ámbito familiar, educativo y cultural para fomentar una cultura libre de violencia.

264. En el párrafo 219 del informe, la CIDH menciona que algunos estudios especializados estiman que en México habría por lo menos 30,000 niños y adolescentes menores de 18 años que cooperan activamente con la delincuencia organizada. Para sustentar dicha afirmación, se remite al pie de página 337, que se refiere al Informe alternativo sobre el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los derechos del niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados elaborado por Valeria Geremia, publicado en enero de 2011. En el Informe alternativo se menciona que “no existen estadísticas oficiales sobre el número y el tipo de delitos cometidos por los niños y las niñas involucrados en el crimen organizado. Tampoco existen cifras oficiales sobre el número de niños implicados de varias formas con la delincuencia organizada. Cifras de la academia hablan de unos 30’000 niños y niñas que cooperan con los grupos criminales de varias formas y están involucrados en la comisión de unos 22 tipos de delitos”. Sin embargo, el Informe alternativo es omiso en señalar el origen de las “cifras de la academia” citadas, así como la forma en que fueron recabadas.

265. En el párrafo 220 se argumenta que en los casos de niños, niñas y adolescentes en alguna modalidad de reclusión o privación de libertad, se aplican medidas disciplinarias mediante castigos corporales y aislamientos prolongados. Sobre esto, es importante señalar que el artículo 105 de la **Ley General de los Derechos de Niñas Niños y Adolescentes** establece que las leyes federales y las de las entidades federativas, deberán incluir medidas para que quienes traten con niñas, niños y adolescentes se abstengan de ejercer cualquier tipo de violencia en su contra, particularmente el castigo corporal. Asimismo, en sus artículos 57 y 58 se enumeran diferentes medidas para prevenir el maltrato, perjuicio, daño, agresión, abuso o cualquier otra forma de violencia en contra de niñas, niños y adolescentes.

266. Durante la instalación del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, llevada a cabo el 2 de diciembre de 2015, el Presidente Enrique Peña Nieto señaló que entre las prioridades que tendrán el Gobierno Federal, los gobiernos de los Estados y los demás Poderes de la Unión, a partir del año 2016, se encuentran formular el Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, así como conformar un sistema de información a nivel nacional, con el objeto de contar con datos desagregados que permitan monitorear los progresos alcanzados en el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes en el país. Es relevante mencionar que en la misma fecha, se publicó el Reglamento de la Ley General, el cual tiene como objeto regular las disposiciones previstas en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Cabe desatacar que las 32 entidades federativas han homologado su legislación con la Ley General.

e) Migrantes y desplazamiento interno forzado

Párrafos 221 a 243.

267. En el informe se señala la situación de graves y múltiples violaciones a los derechos humanos de las que son víctimas los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México. Los abusos y violaciones a derechos humanos en su tránsito por México, tales como agresiones, secuestros, violencia sexual, diversas formas de trata de personas, asesinatos y desapariciones, serían perpetrados por grupos del crimen organizado, pero también de miembros del Instituto Nacional de Migración y de policías del orden municipal, estadual y federal. Se señala que en 2014, el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns indicó que “Los migrantes indocumentados que transitan por México ponen su vida en grave peligro, aunque es difícil obtener cifras fidedignas sobre el número de migrantes asesinados.

268. Destaca que datos de la Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (REDODEM), de 2014, indican que el grupo de población migrante irregular mayor de 15 años, fue

quien más delitos padeció en su paso por México (96%), El crimen organizado fue el principal actor en la comisión de delitos con el 54.27%, seguido por particulares con el 25.56% y por autoridades de gobierno con el 20.16%, señala que el principal delito cometido por autoridades en contra de los migrantes en tránsito fue el robo, la extorsión, la privación ilegal de la libertad y lesiones.

269. La principal fuente de referencia sobre el tema de migrantes es el Informe sobre la situación de los derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México presentado por el Relator Felipe González en 2013, sobre el cual, en su momento, se enviaron comentarios y precisiones respecto de las acciones y avances en materia de protección a migrantes en tránsito, así como para el esclarecimiento e identificación de las víctimas de los sucesos de 2010 y 2011.

270. La CIDH reitera la importancia del cumplimiento de las recomendaciones formuladas en el Informe “Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México”, sin embargo, no considera algunas acciones que México ha puesto en marcha para asegurar el respeto de los derechos humanos de los migrantes en tránsito, las cuales fueron destacadas en la respuesta que México diera al mismo y cuyas recomendaciones fueron recogidas en el diseño del **Programa Especial de Migración 2014-2018**.

271. Dicho informe contiene estrategias específicas que México ha puesto en marcha para atender a las recomendaciones, tales como:

- La creación de un **Sistema Nacional Único de Datos para la Búsqueda e Identificación de las Personas Migrantes Desaparecidas** en territorio nacional, considerando las recomendaciones de la sociedad civil, la necesidad de contar con medidas eficientes que coadyuven a erradicar el secuestro de personas migrantes en México y estar en posibilidad de ofrecer información para la fácil localización de las víctimas de este delito.
- La profesionalización continua de los agentes migratorios;
- La elaboración de la Guía de buenas prácticas para la asistencia y protección a personas migrantes víctimas de secuestro en México: una perspectiva de coordinación interinstitucional, la cual sirvió de sustento para desarrollar y ejecutar 15 sesiones de capacitación que se llevaron a cabo el mes de julio de 2012, en las ciudades de Veracruz; Acayucan; Villahermosa; Tenosique; Ixtepec y Oaxaca, logrando capacitar a más de 600 funcionarios públicos federales, estatales y locales, en temas relacionados con la asistencia y protección de víctimas migrantes;
- el reconocimiento de los derechos adquiridos por los extranjeros en proceso de regularización;
- La Circular 1/2013 emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal el 3 de julio de 2013, que contiene los estándares mínimos en materia de procesos judiciales que involucran a personas migrantes, con la finalidad de fortalecer el derecho a la asistencia consular de los nacionales de otros países sometidos a procesos judiciales en México y que sean atendidos sus requerimientos para una defensa adecuada y debido proceso.
- El Gobierno de México consciente de que, por su condición de vulnerabilidad, las personas migrantes pueden ser víctimas de diversos delitos a lo largo de su recorrido por territorio mexicano, ha diseñado un Modelo Integral de Atención a Víctimas bajo la tutela de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), el cual reconoce que ciertos daños requieren de una atención especializada que responda a las particularidades y grado de vulnerabilidad de las víctimas.

272. Adicionalmente, se han ejecutado programas para el fortalecimiento de la protección de los migrantes en tránsito, en donde se ha involucrado además de las autoridades nacionales, la participación de los organismos internacionales y de la sociedad civil, como es el caso del Programa Conjunto. Entre

las acciones que se han puesto en marcha para proteger los derechos de las personas migrantes en tránsito, destacan:

- La Ley de Migración que enlista por primera vez los derechos y servicios a los que tienen acceso las personas migrantes, tales como: servicios de salud, educación, registro civil, procuración e impartición de justicia, unidad familiar, información, entre otros. En este sentido, la LM establece en su artículo 8 que [...] Los migrantes tendrán derecho a recibir cualquier tipo de atención médica, provista por los sectores público y privado, independientemente de su situación migratoria, conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.
- La Secretaría de Salud, a través de la Comisión para la Atención de Salud de los Migrantes en la Frontera Sur (opera en los estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo y Tabasco), creada en el marco del Consejo Nacional de Salud (instancia permanente de coordinación entre el Gobierno Federal y los gobiernos de las Entidades Federativas), ha realizado entre otras actividades, una Encuesta a Unidades de Atención a la Salud pertenecientes a la Secretaría de Salud del Estado de Chiapas (fue aplicada en los 11 municipios que integran las tres rutas por donde transita la población migrante), a fin de identificar las necesidades de los servicios de salud para atender a la población migrante en tránsito y de esta manera, diseñar estrategias que permitan disminuir los problemas de acceso a la atención médica.
- Otra medida que ha implementado el gobierno mexicano para garantizar el acceso a la salud a personas migrantes, específicamente en tránsito, consiste en la implementación del artículo 42 del Reglamento de la Ley General de Salud, respecto a que en caso de que los interesados en incorporarse al Sistema no aporten la documentación comprobatoria del cumplimiento de los requisitos a que se refiere la Ley, los Regímenes Estatales, de manera provisional, podrán registrarlos hasta por un periodo de noventa días naturales (Afiliación temporal). De esta manera, las personas migrantes en tránsito podrán registrarse en el Seguro Popular.
- El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) elaboraron el Protocolo de Atención para Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes no Acompañados o Separados que se encuentran Albergados, el cual tiene el objetivo de fortalecer los procedimientos de los módulos y albergues para que realicen de manera permanente la evaluación del interés superior de NNA migrantes no acompañados o separados y garanticen sus derechos.
- La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) en conjunto con el ACNUR y el INM, realizaron el Protocolo para la Detección de NNA No Acompañados o Separados con Necesidades de Protección Internacional Alojados en las Estaciones Migratorias, con el objetivo de detectar las necesidades de protección internacional de NNA migrantes no acompañados o separados, además de brindar información sobre el procedimiento de protección que se implementa cuando se reconoce la condición de refugiado o se otorga la protección complementaria.
- Los Lineamientos en Materia de Protección a Migrantes del INM dan sustento legal a la figura de los Grupos Beta, ubicados estratégicamente en 9 Estados (Frontera Norte: Baja California, Chihuahua, Coahuila, Sonora, Tamaulipas; Frontera Sur: Chiapas, Oaxaca, Tabasco, Veracruz). El objetivo de estos Grupos de Protección consiste en la protección y defensa de los Derechos Humanos de las personas migrantes durante su trayecto por territorio nacional, con independencia de su nacionalidad o situación migratoria, a través de acciones de apoyo a migrantes, entre las que se encuentran el rescate y salvamento; ayuda humanitaria; asesoría legal y orientación.
- Además, se han adoptado medidas para prevenir y combatir todas las formas de xenofobia, el racismo y la intolerancia religiosa contra los migrantes. La SEGOB, OIM y ONU Mujeres se

encuentran lanzaron en noviembre de 2015, la campaña soy migrante, la cual constituye la primera campaña nacional desarrollada en el marco de la iniciativa británica *I am an immigrant*, llevada a cabo por el Movimiento contra la Xenofobia (MAX), con el auspicio de la OIM.

- En lo que se refiere al tráfico ilícito de personas migrantes, desde abril de 2013, se iniciaron esfuerzos de cooperación entre los países Centroamericanos y México para prevenir y combatir este delito. Estos esfuerzos se derivaron de la Conferencia Internacional sobre el Tráfico Ilícito de Migrantes: retos y avances de la implementación del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por tierra, mar y aire, lo que llevó a los países de la región a reflexionar ante los retos que se enfrentan para prevenir y combatir dicho delito. En febrero de 2015, se presentaron los Lineamientos Interinstitucionales entre autoridades de gobierno, entidades autónomas de promoción y defensa de los Derechos Humanos y organizaciones de la sociedad civil para el abordaje integral del delito de tráfico ilícito de migrantes y la detección de migrantes objeto de tráfico.

273. El informe de la CIDH omite mencionar que el Relator Especial reconoció avances como la firma del Convenio de Colaboración para la Creación de una Comisión Forense para la Identificación de Restos, suscrito en 2013 entre la PGR y distintas organizaciones de la sociedad civil; y la creación de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Cometidos contra Migrantes dentro de la primera mitad de 2016.

6. Situación de las personas privadas de la libertad

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

Párrafos 260 a 270.

274. La CIDH reitera su preocupación por la existencia de la figura del arraigo y solicita que se elimine la figura, al considerarla incompatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Al respecto, sería importante considerar que la detención preventiva o previa a juicio se utiliza en distintos países, como Francia, Reino Unido, Italia, etc. Al respecto, la Corte Europea de Derechos Humanos ha señalado que la determinación de una detención arbitraria debe llevarse a cabo con un análisis adecuado al contexto y circunstancias que rodean la detención, en tanto es común que en una sociedad moderna las personas deban permitir ciertas restricciones a la libertad en el interés del bien común.¹⁴ Por ejemplo, la CEDH determinó en el caso *Laumont v. Francia* que la detención continuada de una persona bajo una orden de la Cámara de Acusación fin de continuar investigaciones sin emitir una orden formal de detención no representaba necesariamente una violación del derecho a no ser privado de la libertad.¹⁵

275. En ese orden, cabe señalar que a partir de una reforma constitucional, la **medida cautelar de arraigo procede sólo en aquellos casos de delitos por delincuencia organizada**, con las modalidades de lugar y tiempo que señale la autoridad judicial, sin que puedan exceder de 40 días. El **carácter excepcional** de esta medida recae en que se utiliza únicamente en los casos en que sea necesaria para el éxito de una investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. En su aplicación, el artículo 20 constitucional prohíbe toda incomunicación, intimidación o tortura y establece la obligación de informar al indiciado los hechos que se le atribuyen y los derechos que le asisten, garantizando su acceso a una defensa

¹⁴ Corte Europea de Derechos Humanos, *Nada v. Switzerland*, Gran Sala, App. No. 10593/08, párr. 226; *Austin and Others v. the United Kingdom*, Gran Sala, App. Nos. 39692/09, 40713/09 and 41008/09, párr. 59.

¹⁵ Corte Europea de Derechos Humanos, *Laumont v. France*, App. No. 43626/98, párr. 50.

adecuada, entre otras garantías. La Constitución prevé la figura del "**juez de control**", como la autoridad judicial federal independiente y especializada encargada de resolver de forma inmediata las solicitudes de arraigo. Entre las funciones de los jueces de control se encuentra la de asegurarse que no se vulneren los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos en el procedimiento, así como verificar la legalidad de las actuaciones de todos los que intervengan en éste.

276. **La medida cautelar de arraigo se utiliza *de facto* sólo en casos excepcionales.** Esto se demuestra claramente al considerar que en 2012, la PGR arraigo en promedio 107 personas mensualmente, mientras que en 2015 ese promedio disminuyó a 10 personas arraigadas mensualmente.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACIÓN Y PROYECTOS ESTRATÉGICOS
DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICA

PERSONAS ARRAIGADAS PGR 2012 - AGOSTO 2015

PGR	2012	2013	2014	Ene - Ago 2015
SEIDO	861	534	264	80
SCRPPA	398	95	22	1
SEIDF	5	0	0	0
FEVIMTRA	22	1	0	0
VISITADURIA	1	0	0	0
Total	1,287	630	286	81
Promedio Mensual	107	53	24	10

* Cifras preliminares. Información al 31 de Agosto de 2015
Fuente: Procuraduría General de la República

277. Con la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales en las entidades en que se encuentra vigente el sistema procesal penal acusatorio, ya no será aplicable la medida de arraigo a nivel estatal. Ésta sólo se aplicará por mandato constitucional conforme al artículo 16 de la CPEUM a casos de delincuencia organizada.

278. Además, la CIDH señala que existe un uso excesivo de la prisión preventiva en México. De igual forma, la CIDH señala que ha recibido información (sin señalar la fuente o datos concretos) sobre casos en los que las personas permanecen en prisión sin sentencia, en un plazo mayor al contemplado en la Constitución.

b) Condiciones de detención

279. De los párrafos 271 a 298, la Comisión señala como principales aspectos de preocupación: el hacinamiento en las prisiones, corrupción, autogobierno, la violencia dentro de los centros penitenciarios y la falta de atención diferenciada en favor de grupos vulnerables.

280. Es importante señalar que en México se creó la **Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario**, que tiene como objetivo facilitar la cooperación entre los centros penitenciarios, con otras instituciones públicas y privadas, y funge como órgano de análisis, difusión e instrumentación de la política pública en materia penitenciaria. Entre los diversos Comités Técnicos que se encuentran dentro

de la Conferencia Nacional, se destaca el de “Combate a la Corrupción”, “Sobrepoblación Penitenciaria y Reincidencia”, “Respeto a los Derechos Humanos de los Internos”, “Igualdad de Género y Mujeres en Reclusión”, entre otros.

281. Cabe señalar también que entre 2012 y 2015 **incrementó la capacidad instalada en centros penitenciarios federales** en más del 22% y se encuentran en construcción nueve Centros Federales de Readaptación Social a fin de contribuir al mejoramiento de las condiciones de internamiento, reinserción social y despresurización de los sistemas estatales. Asimismo, se ha implementado un programa permanente de traslados con el objeto de lograr una mejor distribución de la población penitenciaria.

282. Se destaca que continuamente se llevan a cabo **brigadas de salud integral** en todos los Centros Federales de Readaptación Social para garantizar el derecho humano a la salud, proporcionando servicios odontológicos, radiográficos, psiquiátricos, optométricos, neurológicos, endoscópicos, gastroenterológicos, otorrinolaringológicos, análisis clínicos, atenciones por medicina general, cirugía general, desparasitación, control de obesidad, campañas de prevención y promoción de la salud, y aplicación de vacunas.

283. En los Centros Federales que integran el Sistema Penitenciario Federal, se busca **garantizar el respeto a los derechos humanos de las personas privadas de su libertad**, actuando siempre bajo los principios rectores de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. Se verifica activamente que el personal que labora en dichas unidades se abstenga de maltratar física y psicológicamente a la población interna, así como de realizar actos que provoquen cualquier tipo de lesión o menoscaben la dignidad de las personas. Se encuentra prohibido todo castigo, torturas o tratos crueles e inhumanos así como el uso de la violencia en perjuicio de las personas privadas de su libertad. Las disposiciones legales y administrativas aplicables al sistema penitenciario federal, establecen sanciones para las personas que no cumplan con su contenido.

7. Situación de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos y de Periodistas y Libertad de Expresión

a) Defensoras y defensores de derechos humanos

Párrafos 299 a 319.

284. La CIDH señala que a pesar del reconocimiento estatal a la labor que realizan los defensores, siguen siendo objeto de graves violaciones a los derechos humanos. La Comisión hace énfasis en que el medio más eficaz para proteger a los defensores es la investigación de los actos de violencia y sanción de los responsables.

285. Es importante recordar que en julio de 2011, se publicó el Acuerdo que establece las bases de creación del **Mecanismo de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas**. Dicho Acuerdo llevó a la posterior publicación, en junio de 2012, de la **Ley sobre la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas**, que creó el Mecanismo.

286. Desde su establecimiento hasta el 30 de noviembre de 2015, el Mecanismo recibió 346 solicitudes, de las cuales 283 fueron admitidas, y 63 No Incorporados. Las Medidas de Protección se otorgan a partir de un proceso técnico de valoración del riesgo que de manera fehaciente demuestre que la persona requiere de medidas específicas de protección en virtud de las actividades que realiza. Hasta el 31 de octubre de 2015, el Mecanismo otorga protección a 283 personas.

287. La operación del Mecanismo está a cargo de la SEGOB y se compone de tres órganos:

- *Junta de Gobierno.* Máxima instancia del Mecanismo y el principal órgano de toma de decisiones, compuesta por un representante de: **SEGOB, SRE, PGR, Policía Federal, CNDH y cuatro representantes de la sociedad civil (Consejo Consultivo)**;
- *Consejo Consultivo.* Órgano de consulta de la Junta de Gobierno. **Se compone enteramente de representantes de la sociedad civil, expertos en la promoción y defensa de los derechos humanos y la libertad de expresión.**
- *Coordinación Ejecutiva Nacional.* Instancia encargada de coordinar los esfuerzos de protección entre las autoridades federales, las de las entidades federativas y los organismos públicos autónomos. La Coordinación se encuentra a cargo de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la SEGOB.

288. El Mecanismo otorga medidas urgentes de protección a las y los defensores y periodistas que con motivo de su labor se encuentren en una situación de riesgo que pueda materializarse en un breve periodo de tiempo y causar graves daños. Bajo este contexto, se lleva a cabo bajo dos tipos de procedimiento:

a) Procedimiento extraordinario

En este supuesto se determina en un lapso de tres (3) horas el tipo de medidas y de protección que deberá de otorgarse, y en un lapso de 9 horas más se implementan las medidas de seguridad; lo anterior se determina a través de un estudio de evaluación de acción inmediata.

Las medidas de protección son deliberadas de común acuerdo con el beneficiario y en su determinación deberá de observarse que sean idóneas, pertinentes, oportunas y eficaces, pudiendo ser: I) Evacuación; II) Reubicación Temporal; III) Escoltas de cuerpos especializados; IV) Protección de inmuebles, entre otras. El beneficiario y su familia de ser el caso, desde el primer momento se les otorga número de contacto tanto de oficina como número de emergencia que está habilitado las 24 horas los 365 días del año.

b) Procedimiento ordinario

Por otra parte y en el supuesto de que se trate de hechos que no pongan en peligro la vida e integridad o seguridad del solicitante se determinará su incorporación bajo un procedimiento ordinario. De igual forma habrá de realizarse una entrevista de primer contacto y en un lapso de 24 a 48 horas, se determina su incorporación.

Es importante mencionar que el personal de la Coordinación Ejecutiva Nacional que forma parte del Mecanismo ha sido capacitado para identificar los tipos de riesgos a los que pueden enfrentarse los beneficiarios con motivo de su labor, detectar las posibles causas, y las medidas de prevención y protección que pueden ser adoptadas para minimizar y/o evitar consecuencias, lo que permite anticiparse, a fin de evitar la consumación de las agresiones y por otra parte contribuir para que el defensor o periodista continúe con labor.

289. En ambos supuestos (procedimientos ordinario y extraordinario) los casos pasarán a la Unidad de Evaluación de Riesgos el Mecanismo de Protección, área encargada de realizar, en campo, estudios de evaluación de riesgo, todo ello conforme a las mejores prácticas y altos estándares internacionales. Lo anterior con el propósito de que los integrantes de la Junta de Gobierno modifiquen, amplíen o ratifiquen las medidas de protección con las que cuentan los beneficiarios.

290. Para la realización de los estudios de riesgo, el Mecanismo desarrolló un Modelo de Medidas de Protección que retoma en sus criterios y procedimientos, los más altos estándares internacionales en

materia de derechos humanos, como son las variables de análisis para las evaluaciones de riesgo: Intencionalidad, Contexto, Vulnerabilidades e Inminencia, así como tres criterios para la determinación de medidas preventivas y de protección: Temporalidad, Idoneidad y Oportunidad.

291. A fin de dotar de recursos al Mecanismo, y de conformidad con la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, se creó el **Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas**, con el propósito de destinar recursos económicos exclusivamente a la implementación y operación de las medidas preventivas, medidas de protección y medidas urgentes de protección y demás actos que establezca la Ley para el funcionamiento del Mecanismo. El Fondo opera a través de un fideicomiso público constituido en octubre de 2012 y cuenta con un Comité Técnico presidido por el Secretario de Gobernación e integrado por un representante de la PGR, de la Secretaría de Relaciones Exteriores y del Comisionado Nacional de Seguridad.

292. Desde su constitución, el Estado Mexicano ha provisto anualmente recursos para el Fondo, a través de su programación en el Presupuesto de Egresos de la Federación y de la siguiente forma:

APORTACIONES DE RECURSOS FISCALES	Pesos Mexicanos	USD
APORTACIÓN INICIAL - NOVIEMBRE 2012	\$ 40,880,650.00	3,161 Millones
PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2013	\$ 127,500,000.00	9,740 Millones
PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2014	\$ 118,000,000.00	8,805 Millones
PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2015	\$ 102,000,000.00	6,181 Millones

293. A través de los recursos del Fondo, se han otorgado medidas de protección a más de 400 personas beneficiarias. Las medidas consisten desde sistemas de reacción inmediata celular y satelital (teléfonos y botones de pánico), equipos de radio comunicación, circuitos cerrados de televisión, alarmas sonoras, sensores de detección, radios portátiles, extintores de fuego, chalecos antibalas, protecciones de acero, cerraduras de alta seguridad, video porteros, luminarias y reflectores de iluminación, puertas acorazadas, servicios de conexión telefónica y de internet, vehículos estándar, SUV y blindados, gasolina, telepeaje, guardias de seguridad y escoltas, hasta en caso de una situación de extrema gravedad y urgencia, la reubicación temporal de personas proporcionándoles servicios de alimentación e inmuebles como refugios de seguridad, logrando así garantizar su integridad.

294. En la implementación y operación de las medidas de protección, al mes de junio de 2015 se han erogado recursos por un importe total de \$68,928,868.71 pesos mexicanos (4,162 millones de USD) con cargo al patrimonio del Fondo. Al **30 de noviembre**, el Fondo cuenta con un saldo patrimonial de **\$331,811,161.30 pesos mexicanos** (20,036 millones de USD).

295. A tres años de funcionamiento del Mecanismo y el Fondo, se determina como notable su desempeño y se utiliza como línea base la meta de incrementar, cada año, la eficacia del mismo; atendiendo la necesidad de dar continuidad a las medidas de protección implementadas a los beneficiarios incorporados al Mecanismo, así como la necesidad de incorporar a nuevos peticionarios en situación de vulnerabilidad, y cuyo número en fechas recientes se ha incrementado en forma considerable.

296. Cabe señalar, que la SEGOB mantiene bajo constante proceso de revisión y mejora, los mecanismos de operación y determinación de los beneficiarios, objetivo del Fondo bajo su responsabilidad, observando que dichos mecanismos se ajusten de manera precisa a criterios que permitan el consecuente cumplimiento de sus fines y que modifiquen la condición de vida de las personas en situación de riesgo. Asimismo, es una prioridad conseguir la mayor transparencia que garantice que los recursos se canalicen exclusivamente a la población objetivo del Fondo y asegurar que el mecanismo de operación y administración facilite la evaluación de los beneficios sociales de su asignación y aplicación.

297. Se han realizado **esfuerzos importantes** con el apoyo de la organización *Freedom House* para **mejorar la operatividad del Mecanismo de Protección de Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos**:

- i) **Primera Fase de Fortalecimiento.** En sesión plenaria del 29 de abril de 2014, se aprobaron numerosas acciones tendientes a mejorar la metodología y procedimientos internos del Mecanismo, logrando superar el rezago en el análisis de los casos. En concreto, las medidas que se llevaron a cabo fueron las siguientes:
 - Se incrementó la eficiencia de la Coordinación Ejecutiva Nacional (CEN) del Mecanismo para superar el rezago de los estudios de evaluación de riesgos. “Seminario para el Fortalecimiento de las Capacidades del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas” del 26 al 30 de mayo de 2014.
 - Se fortalecieron las herramientas metodológicas de valoración del riesgo usadas por la CEN.
 - A través de cursos de capacitación se incrementaron los conocimientos técnicos de los integrantes de la Junta de Gobierno, del Consejo Consultivo y del personal de la CEN.
 - Acompañamiento en el redireccionamiento estratégico del Mecanismo (misión, visión y estrategias) para establecer consenso entre sus órganos sobre su mandato y alcance.
 - Se diseñó el Manual de Procesos y Procedimientos y una propuesta de plazas nuevas para reforzar la estructura organizacional del CEN y la Junta de Gobierno.
 - Con el objeto de superar el rezago en el análisis de casos y elaboración de análisis de riesgo, en 5 sesiones ordinarias la Junta de Gobierno del Mecanismo analizó y aprobó 156 casos, en el periodo comprendido de julio a diciembre de 2014.
- ii) **Segunda Fase de Fortalecimiento.** Se incrementó la efectividad de las medidas de protección y se ha incorporado la perspectiva de género en los análisis de riesgo, así como la posibilidad de llevar a cabo un análisis de casos colectivos. Destacan las siguientes acciones:
 - Los días 6, 7, 9, y 10 de abril de 2015, los consultores de *Freedom House* impartieron a integrantes de la Junta de Gobierno y personal de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida y de Evaluación de Riesgos el Taller “Plan de Trabajo y Capacitación en Perspectiva de Género para la Metodología de Análisis de Riesgos”.
 - Aunado a lo anterior, se contempló la elaboración de una metodología para llevar a cabo estudios de evaluación de riesgo para casos colectivos y con perspectiva de género; la elaboración de un Plan Operativo Anual; diseñar el Manual de Medidas de Autoprotección y el Manual para la Implementación de Medidas de Protección; capacitación a las organizaciones sociales en el funcionamiento y acceso al Mecanismo. Aspectos que fueron aprobados en la Sexta Sesión Extraordinaria por los integrantes de la Junta de Gobierno el 10 de septiembre de 2015.
 - La organización internacional *Freedom House* realizó acompañamientos en campo y virtuales a los analistas de la Unidad de Evaluación de Riesgos.

- Se impartió un Taller de Autoprotección para Defensores de Derechos Humanos y Periodistas los días 5, 6, 12 y 13 de agosto de 2015. Se realizaron cuatro Talleres de Medidas de Autoprotección en agosto de 2015, en las localidades de Saltillo, Coahuila los días 1 y 2; Villahermosa, Tabasco 8 y 9, Distrito Federal 10 y 11 y en Aguascalientes los días 14, 15 y 16. En dichos talleres participaron la organización internacional *Freedom House*, la SEGOB e integrantes de diversas organizaciones no gubernamentales que representan diversos casos de defensores de derechos humanos y periodistas.
- iii) ***Tercera Fase de Fortalecimiento.*** Actualmente, el Mecanismo se encuentra en esta tercera fase, enfocada en la prevención y el fortalecimiento de sus actividades. Entre las acciones que se llevarán a cabo se encuentran:
- La creación la Unidad de Prevención en el marco del Mecanismo, a fin de impulsar la capacidad preventiva de dicho instrumento.
 - El fortalecimiento de procesos y procedimientos de la Unidad de Recepción y del seguimiento e implementación de medidas de protección, así como del análisis de riesgo con un enfoque de género y de carácter colectivo.
 - La definición de criterios guía para la operación del Mecanismo, a fin de ayudar a la definición de manifestaciones de riesgo y a un mejor análisis del contexto.
 - Diseño de un proceso de formación y capacitación para el fortalecimiento de las capacidades del personal del mecanismo.

298. A la fecha ninguna de las personas que reciben protección del Mecanismo ha sido víctima de homicidio o desaparición. Sin embargo, es importante reforzar su capacidad para generar políticas públicas a largo plazo a fin de lograr que eventualmente sean las respectivas autoridades encargadas de la procuración de justicia las que prevengan e investiguen de forma efectiva los delitos cometidos en contra de esta población.

b) Situación de periodistas y ataques contra la libertad de expresión

Párrafos 320 a 404.

299. La CIDH afirma que en la última década México se ha convertido en uno de los países más peligrosos para el periodismo, y expresa preocupación por el aumento acelerado de las agresiones a este gremio, especialmente en aquellas entidades federativas en las que existe presencia del crimen organizado.

300. Por otro lado, la CIDH reconoce esfuerzos realizados por México en la materia, como la reforma al Código Penal Federal para incluir sanciones a delitos dolosos cometidos contra personas o instalaciones a fin de menoscabar el derecho a la libertad de expresión; la creación de la Fiscalía Especializada para la Atención a Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE); y la creación del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en conjunto con la Ley correspondiente. A pesar de estos esfuerzos, se expresa preocupación por la impunidad imperante y la brecha entre el marco jurídico y su aplicación.

301. Debe reafirmarse que México tiene el **firme compromiso de respetar el derecho a la libertad de expresión y asegurar su pleno ejercicio**. Con ese fin, ha puesto en marcha una serie de reformas constitucionales y legislativas que armonicen el marco jurídico nacional destinado a la protección de la libertad de expresión con los tratados internacionales y ha fortalecido las instituciones diseñadas para la protección de periodistas y comunicadores.

302. El derecho a la **libertad de expresión** se encuentra consagrado en los **artículos 6 y 7 de la Constitución**. En junio de 2013 se promulgó la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y competencia económica, y en 2014 se publicó la **Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión** que promueve la competencia entre medios. En materia de radiodifusión comunitaria, en 2013 México aprobó una reforma constitucional que, en conjunto con la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006, abrieron camino para una regulación equitativa en la materia. En julio de 2014 se expidió la **Ley del Sistema Público de Radiodifusión** del Estado Mexicano que creó el Sistema Público de Radiodifusión, el cual es un órgano descentralizado que tiene personalidad jurídica y patrimonio propio, así como autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión. El 6 de mayo de 2015, se promulgó la nueva **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**, con la cual se armonizaron los marcos normativos sobre acceso a la información pública federal, de los estados y del Distrito Federal; se amplió el número de sujetos obligados a los poderes judicial y legislativo, los órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como los sindicatos; y se creó el **Sistema Nacional de Transparencia**.

303. Por su parte, el **Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) 2014-2018**, establece una serie de líneas de acción para la implementación efectiva de la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, entre las que se encuentra “asegurar el ejercicio de la libertad de expresión como una de las bases que conforma un estado democrático de derecho”.

304. El 5 de julio de 2010, se creó la **Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos en Contra de la Libertad de Expresión (FEADLE)**, con la facultad de dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones y, en su caso, la persecución de los delitos contra quienes ejercen la actividad periodística. Su titular tiene la calidad de Agente del Ministerio Público de la Federación. El 25 de junio de 2012, se publicó la reforma al artículo 73 constitucional para que la PGR, a través de la FEADLE, pueda conocer delitos del fuero común cuando éstos tengan alguna relación con delitos contra periodistas o cualquier persona o instalaciones en los que se advierta algún atentado contra la libertad de expresión. Fue a partir de dicha reforma que quedó claro que el ejercicio de la libertad de expresión se refiere no sólo a la profesión periodística, sino a cualquier actividad relacionada.

305. Desde su fecha de creación al 30 de noviembre de 2015, en términos del indicador de medición, inicios contra determinaciones la FEADLE presenta como resultados de efectividad el 79.22% en Averiguaciones Previas y el 90.95% en Actas Circunstanciadas; cabe destacar que 2015 ha sido el año en que la FEADLE ha registrado el mayor número de expedientes consignados ante la autoridad judicial. Asimismo, a partir de la entrada en vigor de la Reforma a la Ley Secundaria, Reglamentaría a la fracción XXI del artículo 73 Constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de mayo de 2013; la Fiscalía Especial haya ejercitado la facultad de atracción de 43 indagatorias que derivaron en el ejercicio de la acción penal de 20 averiguaciones previas.¹⁶ Estos resultados derivan de las acciones de fortalecimiento a sus tres áreas estratégicas: i) la función ministerial; ii) asesoría y acompañamiento a periodistas en situación de vulnerabilidad; y iii) implementación de políticas públicas de prevención del delito.

¹⁶ Iniciadas en las siguientes entidades federativas: Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas y Tlaxcala, con una respectivamente; en Oaxaca y Tabasco, dos en cada una; en Coahuila tres, en el Estado de México, cuatro; Veracruz, diez y en el Distrito Federal, doce; por los siguientes delitos: abuso de autoridad, amenazas, daño en propiedad ajena, homicidio, lesiones, privación ilegal de la libertad, robo, tentativa de robo y tentativa de homicidio.

306. Dentro de las acciones de fortalecimiento al área sustantiva de la FEADLE destaca la elaboración de un registro de control y seguimiento de procesos penales, radicados a partir de su fecha de creación, el cual permitirá a la FEADLE identificar el número de causas radicadas y el órgano jurisdiccional en el que se encuentran radicadas, el estado procesal que guardan; el número de órdenes de aprehensión o comparecencia pendientes de cumplimentar, el número de autos de vinculación a proceso existentes y el número de sentencias dictadas en la materia. Este registro también permitirá construir canales de comunicación eficaces con los agentes del Ministerio Público adscritos a los respectivos órganos jurisdiccionales (federales y locales) en los que se substancien respectivamente las causas penales con el objeto de brindarles apoyo técnico-jurídico de ser necesario.

307. En relación a las acciones de protección a periodistas en situación de vulnerabilidad, del 01 de diciembre de 2012 al 30 de noviembre de 2015 la FEADLE utilizando el Sistema de Alerta Temprana (SAT/FEADLE), implementó mecanismos tendientes a garantizar una respuesta en tiempo, de manera ágil y adecuada para la atención a víctimas que ejercen el periodismo como forma de expresión, a través de la aplicación inmediata de medidas de prevención y protección, a fin de evitar la posible consumación de una amenaza y evitar se pierdan los vestigios probatorios que impidan identificar al autor o autores de la misma, se han obtenido los siguientes resultados:

- Se dio seguimiento a 230 solicitudes de medidas cautelares emitidas por Agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos a la FEADLE, de las cuales 106 son a diversas autoridades y 124 medidas al Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Además, de la solicitud de 154 peticiones de incorporación a éste.
- Como integrante de la Junta de Gobierno del Mecanismo, la FEADLE ha participado en la resolución de 576 estudios de riesgo emitidos por la Unidad de Evaluación de Riesgo del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, que fueron revisados en 30 sesiones ordinarias y 6 extraordinarias de la Junta de Gobierno.

308. Asimismo y en relación a las acciones de implementación de políticas públicas de prevención del delito, del 1° de diciembre de 2012 al 30 de noviembre de 2015 la FEADLE impartió a 2016 periodistas y comunicadores el curso “Manual de Prevención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión” y a 1477 servidores públicos adscritos a diversas Fiscalías y Procuradurías Generales de Justicia del País, el curso “Protocolo Medidas Preventivas de Protección y Medidas Urgentes de Protección”.

309. Además, como parte del Mecanismo de Protección a Defensores y Periodistas, ante la situación de amenazas y ataques a periodistas que se han llevado a cabo en el estado de Veracruz, la Junta de Gobierno del Mecanismo presentó tanto a las autoridades estatales como a un grupo de periodistas, un diagnóstico de la situación de las y los periodistas en el Estado de Veracruz. A raíz de dicho diagnóstico, se firmó un Acuerdo entre la Coordinadora Ejecutiva Nacional del Mecanismo, el Gobernador de Veracruz, el Fiscal General del Estado y la Secretaria Ejecutiva de la Comisión Ejecutiva de Protección a Periodistas para la implementación del “Programa de Colaboración entre el Mecanismo y el Estado de Veracruz”. El programa tiene como finalidad implementar medidas de protección y diseñar planes de contingencia a fin de evitar futuras agresiones a periodistas. El 1° de diciembre se instaló la mesa de trabajo, en la que se aprobaron los lineamientos y plan de trabajo, el cual incluye, entre otras acciones, mesas de seguimiento con la FEADLE y la fiscalía local sobre las investigaciones que se hayan iniciado con motivo de agresiones a periodistas.

310. Los esfuerzos del Estado mexicano no sólo van enfocados a la protección de los periodistas, sino que son mucho más amplios en el sentido de buscar el goce efectivo del derecho a la libertad de expresión de todas las personas. Es por ello que sorprende la decisión de la CIDH de estructurar su informe en

problemáticas específicas, que sin duda hablan de retos importantes para México, y no en apartados encaminados a reflejar un verdadero diagnóstico sobre la situación de todos los derechos humanos en el país.

311. Finalmente, cabe señalar que Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales Christof Heyns, en su informe A/HRC/26/36/Add.1, tomó nota con satisfacción de la aprobación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, la creación de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión y las reformas constitucionales y legislativas por las que se otorgan facultades especiales a las autoridades federales para investigar, enjuiciar y juzgar los delitos cometidos contra periodista (párr. 77).

VI. OBSERVACIONES A LAS RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES

Párrafos 479 a 482.

312. La CIDH concluye que el desafío principal del Estado mexicano radica en romper el ciclo de impunidad, y realiza una serie de recomendaciones en materia de seguridad ciudadana, desapariciones forzadas, tortura, ejecuciones extrajudiciales, acceso a la justicia, personas en situación particular de vulnerabilidad y libertad de expresión.

313. Destaca a la atención que muchas de las recomendaciones emitidas por la Comisión son sumamente generales, lo que dificulta su utilización para abonar a la mejora y fortalecimiento de aquellos procesos legislativos y de política pública que ha puesto en marcha México a fin de atender la situación de los derechos humanos en el país. Algunas recomendaciones se repiten en distintas secciones.

314. Asimismo, hay un gran número de recomendaciones que México ya atiende, debido a que habían sido previamente emitidas por otros organismos internacionales de derechos humanos, y sobre las cuáles se compartió información con la CIDH en el marco de la visita.

VII. ANEXO

Recomendación CIDH	Avances
Seguridad Ciudadana	
<p>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.</p>	<p>La presencia de las fuerzas armadas en el territorio nacional no es generalizada, sino que obedece a necesidades específicas de ciertas zonas. Es decir, no se trata de una figura y despliegue estático, sino que se ha ido adaptando, de hecho, con reducciones importantes e historias de éxito relevantes (como el caso de Ciudad Juárez).</p>
<p>Fortalecer la capacidad de la policía para realizar las tareas de seguridad pública conforme con los estándares internacionales en derechos humanos.</p>	<p>La Policía Federal, en el marco del Sistema de Desarrollo Policial (SIDEPOL) y conjuntamente con el Comité Internacional de la Cruz Roja, ha impartido el curso “Formación de Instructores de Derechos Humanos y Principios Humanitarios aplicables a la Función Policial”. Asimismo, tiene diversos protocolos de actuación en los que se apegan a los principios básicos de Derechos Humanos y el uso de la fuerza, a saber, los protocolos de: cateo; detención; formas de conducción al imputado al proceso; investigación; y traslado. El Acuerdo A/080/2012 establece las directrices que deberán observar los agentes de la Policía Federal Ministerial para el uso legítimo de la fuerza y la legal detención</p>
<p>Adoptar una Ley General sobre el Uso de la Fuerza conforme a los estándares internacionales en materia de derechos humanos.</p>	<p>A fin de asegurar la plena protección a los derechos humanos en el ejercicio de tareas de seguridad pública, el Gobierno Federal prepara un proyecto de Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública con asistencia técnica de expertos del Comité Internacional de la Cruz Roja, académicos y miembros de la sociedad civil. Por parte del Gobierno, participan en este proceso la SEGOB y Comisión Nacional de Seguridad, la Secretaría de la Defensa Nacional, la SEMAR, Armada de México y la Procuraduría General de la Republica.</p>
<p>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.</p>	<p>La Ley General de Víctimas dispone en su artículo 5, los principios que deberán observarse en el diseño e implementación de los mecanismos, medidas y procedimientos establecidos en la Ley. Diversos principios, entre ellos el de “no criminalización” señala que 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; ninguna autoridad o particular podrá especular públicamente sobre la pertenencia de las víctimas al crimen organizado o su vinculación con alguna actividad delictiva.</p> <p>Asimismo, la PGR ha emitido diversos instrumentos para evitar la utilización de recreaciones o especulaciones por parte de sus servidores públicos.</p>
<p>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.</p>	
<p>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.</p>	<p>Se buscará que las Leyes Generales de Desaparición Forzada y Tortura atiendan esta preocupación, en línea con estándares internacionales en la materia.</p>

<p>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.</p>	<p>La PGR cuenta con el Sistema Institucional de Información Estadística (SIIE), en el cual recopila información de denuncias desagregada por sexo, edad y nacionalidad y se encuentra en una etapa de renovación del SIIE para actualizar los campos de captura con el fin de visibilizar a los grupos LGBTTTTI, entre otros, en el registro de denuncias de violencia, etc.</p>
<p>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.</p>	<p>México ha expresado su compromiso con el fomento del tratamiento de consumo de drogas como un asunto de salud pública y no desde la perspectiva de criminalización. Es nuestra prioridad fomentar políticas de drogas más justas y humanas, que partan de los principios básicos de paz, seguridad y salud, promoción del desarrollo y defensa de los derechos humanos, en congruencia con el correspondiente cumplimiento de las metas establecidas por el Plan Nacional de Desarrollo, para lograr un “México en Paz”, un “México Incluyente”, un “México Próspero” y un “México con Responsabilidad Global.” Reconocemos que es necesario emprender una serie de acciones para hacer frente al daño social originado tanto por la producción y tráfico, como por el consumo de drogas. Por ello, actuamos decididamente contra los delincuentes, al tiempo que evitamos criminalizar a los más vulnerables y estigmatizar a los consumidores.</p>
<p>Desapariciones y desapariciones forzadas</p>	
<p>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.</p>	<p>El 10 de julio de 2015, se publicó la reforma al artículo 73, fracción xxi, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La reforma faculta al Congreso de la Unión a expedir leyes generales que establezcan como mínimo tipos penales y sanciones en materia de, <i>inter alia</i>, desaparición forzada de personas. El 10 de diciembre de 2015 el Presidente Enrique Peña Nieto envió el proyecto de “Ley General sobre Desaparición Forzada” al Congreso el 10 de diciembre de 2015. La preparación de este proyecto de ley se llevó a cabo por medio de un proceso de consultas de tres fases en las que participaron ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, las entidades federativas y fue acompañada por el CICR. Este proyecto de Ley permitirá establecer una nueva política pública enfocada en la búsqueda y localización de personas desaparecidas</p>
<p>Establecer mecanismos de búsqueda inmediata de personas desaparecidas en todo el territorio nacional.</p>	<p>El 19 de agosto se aprobó, en el marco de la XXXIII Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, el Protocolo homologado de investigación ministerial, pericial y policial para el delito de desaparición forzada que será aplicado por las procuradurías y fiscalías de todo el país y armoniza los criterios de investigación conforme a estándares y recomendaciones nacionales internacionales. En este protocolo se establecen acciones ministeriales, periciales y policiales de búsqueda que permitan aprovechar las primeras 72 horas subsecuentes a la desaparición para fortalecer las posibilidades de localización: búsqueda en centros de prisión, hospitales, estaciones migratorias, servicios forenses, asilos, albergues, y centros de rehabilitación; obtener de las empresas de telefonía el registro de llamadas entrantes y salidas que permitan conocer la geolocalización y el interlocutor con el teléfono de la víctima; solicitar a las instalaciones financieras la identificación de los movimientos bancarios, disposiciones</p>

	<p>de dinero en cajeros automáticos, compras con disposiciones bancarias; y elaborar con claridad líneas de acción en función de las características que prevalecieron en la desaparición de la víctima.</p> <p>El 10 de octubre de 2015 se publicó, por orden del Presidente de la República, el Acuerdo mediante el cual se creó la <i>Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas</i>. Esta unidad estará adscrita a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de la PGR y estará encargada de dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones para la búsqueda de personas desaparecidas.</p>
<p>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.</p>	<p>Durante 2014, se creó y publicó una ficha técnica para desagregar los datos del RENPED a nivel federal, a fin de distinguir entre las personas de las que existen indicios en la averiguación previa de que puedan ser víctimas de desapariciones forzadas.</p> <p>Se publicó la base de datos del RNPED del fuero federal en datos abiertos, que desde enero de 2014 y hasta junio de 2015 se actualiza y permite distinguir los casos de desaparición forzada investigados en el fuero federal (Artículo 215 CPF), los casos de personas reportadas simplemente como desaparecidas, las personas encontradas vivas o muertas, etc. Esta información es desagregada por el género de la persona y por el estado de la República en el que se dieron los hechos. Además, se aclaró la metodología que se sigue para la construcción y depuración del registro.</p> <p>El 20 de agosto, durante la XXXIII Asamblea Plenaria de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, se presentó y acordó trabajar para contemplar la viabilidad de contar con información desagregada incluyendo, en el marco de la normatividad aplicable, información sobre el delito de desaparición forzada de personas para la base de datos del RENPED. Además, se aprobó que la PGR concentre la información estadística.</p>
<p>Fortalecer los mecanismos existentes en materia de alerta temprana y búsqueda urgente en casos de desaparición de mujeres y niñas, para asegurar su aplicación efectiva a nivel federal, estatal y municipal. Asimismo, fortalecer el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, para que éste proporcione información precisa y confiable sobre las mujeres y niñas desaparecidas y desaparecidas forzadamente.</p>	<p>En julio de 2012 se firmó el acuerdo de lanzamiento del <i>Protocolo de atención, reacción y coordinación entre autoridades federales, estatales y municipales en caso de extravío de mujeres y niñas</i> en el Municipio de Juárez, uno de los protocolos de búsqueda de personas desaparecidas más importante conocido como Protocolo ALBA. El Protocolo ALBA, es un mecanismo operativo de investigación con coordinación y reacción inmediata entre autoridades federales, estatales y municipales en caso de extravío de mujeres y niñas. Asimismo, la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas con las atribuciones de investigar y perseguir los delitos de violencia contra las mujeres, trata de personas, y los cometidos en agravio de niñas, niños y adolescentes, a través de medios electrónicos, así como el funcionamiento de la <i>Alerta AMBER-México</i>, mecanismo enfocado a la búsqueda y pronta localización de niñas, niños y adolescentes desaparecidos.</p>

<p>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.</p>	<p>El Estado ha expresado su compromiso con el cumplimiento de las recomendaciones realizadas por el GIEI y ha llevado a cabo diversas medidas para su implementación.</p> <p>En relación con las entrevistas del Batallón 27, el Estado mexicano ha afirmado, en más de una ocasión, que el medio de hacer cumplir la petición del GIEI es a través del Ministerio Público y que se valorarán los medios para hacerlo cumplir. La PGR ha señalado que no puede volver a tomar las declaraciones de los integrantes del Ejército a menos que en la investigación surjan elementos que requieran una ampliación de las mismas. Asimismo, el GIEI puede sugerir líneas de investigación a la PGR, pero que el Ministerio Público Federal es quien tiene la facultad de valorar y decidir si las realiza. En este sentido, las investigaciones del caso definirán la pertinencia de llevar a cabo dichas entrevistas.</p>
Tortura	
<p>Adoptar una Ley General sobre Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y adoptar todas las medidas necesarias para asegurar que tanto a nivel federal como estatal la legislación y las prácticas se ajusten a los estándares internacionales en la materia, en particular en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.</p>	<p>El 10 de julio de 2015, se publicó la reforma al artículo 73, fracción xxi, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La reforma faculta al Congreso de la Unión expedir las leyes generales que establezcan como mínimo los tipos penales y sus sanciones en las materias de, <i>inter alia</i>, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Actualmente, el Poder Ejecutivo, a través de un grupo inter-institucional, se encuentra trabajando en un proyecto de Ley General sobre Tortura y otros Tratos Cruelles, Inhumanos y Degradantes que cumplen con los estándares internacionales, a través de un proceso incluyente que ha tenido fases de consulta con ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, las entidades federativas y ha sido acompañado por el CICR.</p> <p>El 9 de septiembre de 2015, se instaló formalmente el Mecanismo de Seguimiento de Casos de Tortura Sexual cometida en contra de mujeres y tiene por objeto la revisión de los casos de mujeres denunciantes de tortura sexual contemplados en la campaña “Rompiendo el silencio: Todas juntas contra la tortura sexual”, prioritariamente aquellos casos de mujeres que se encuentran en reclusión. Además de contar con la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil, el Mecanismo se integra por la SEGOB, PGR, CEAV, CNDH y la Cancillería.</p>
<p>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.</p>	<p>En el proyecto de Ley General se incluirán, entre otras cosas, aspectos importantes en materia de prevención, así como a fin de evitar el uso de la tortura en la detención.</p>
<p>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.</p>	<p>En el marco de sus compromisos sobre gobierno abierto, México puso a disposición de la población el Sistema de Consulta de Detenidos (SIREN) https://www.consultadetenidos.pgr.gob.mx/. El SIREN es un registro público en tiempo real de las personas que se encuentran a disposición de un agente del Ministerio Público de la Federación con el objetivo de prevenir las detenciones arbitrarias o forzadas. Este</p>

	<p>sistema público muestra el lugar donde se encuentra detenida la persona en un mapa georreferenciado, dirección, teléfono, autoridad que realizó la detención y la autoridad a la que se puso a disposición. En la XXXIII Asamblea Plenaria de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (20 de agosto) se presentó este compromiso y se acordó articular los Sistemas de Consulta de Detenidos locales para “facilitar al ciudadano el uso de éstos y para asegurar las actuación en sintonía con la presunción de inocencia establecida en la reforma constitucional sobre el Sistema de Justicia Penal Mexicano”.</p>
<p>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.</p>	<p>La SCJN elaboró un <i>Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en asuntos que involucren hechos constitutivos de tortura y malos tratos</i> en 2014. Ofrece importantes insumos para que las autoridades judiciales den cumplimiento a sus obligaciones constitucionales y convencionales de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos de las víctimas de tortura y malos tratos.</p>
<p>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.</p>	<p>El 23 de septiembre de 2015, se publicó el Protocolo Homologado para la Investigación del Delito de Tortura, en el DOF. Se estableció que en el caso de que se desarrolle una entrevista, lo hará con estricto respeto a la dignidad humana, respetando cada uno de los derechos que en favor de su entrevistado reconocen los tratados internacionales, siempre y cuando lo acepte la persona entrevistada, podrá plasmar la información recabada a través de sistemas de grabación o videograbación</p>
<p>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.</p>	<p>México trabaja en el fortalecimiento del RNPED y el SIREM.</p>
<p>Eliminar el arraigo y la flagrancia equiparada del ordenamiento jurídico mexicano.</p>	<p>La medida cautelar de arraigo se utiliza de facto sólo en casos excepcionales y su uso ha ido a la baja. Con la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales en las entidades en que se encuentra vigente el sistema procesal penal acusatorio, ya no será aplicable la medida de arraigo. Ésta sólo se aplicará por mandato constitucional conforme al artículo 16 de la CPEUM a casos de delincuencia organizada.</p>
Ejecuciones extrajudiciales	
<p>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.</p>	
<p>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.</p>	
<p>Establecer un registro nacional sobre la localización de restos no identificados inhumados en panteones de todo el</p>	<p>La Base de Datos AM/PM es alimentada con información útil para la identificación de personas fallecidas.</p>

<p>país con causa de muerte violenta. Asimismo, se recomienda la búsqueda de fosas clandestinas en estados que han registrado altos niveles de violencia.</p>	
<p>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.</p>	<p>En la XXXIII Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, celebrada en noviembre de 2014, se aprobó publicar en el Diario Oficial de la Federación el Protocolo de Tratamiento e Identificación Forense para hacerlo de observancia obligatoria en todos los servicios médicos forenses del país;</p> <p>De acuerdo con la publicación del 23 de septiembre de 2015 del DOF, el Protocolo Homologado para la Investigación del Delito de Tortura estableció la creación de una Institución nacional autónoma de servicios forenses que cuente con infraestructura adecuada, suficientes recursos humanos y financieros, y protocolos estandarizados aplicables a nivel nacional.</p> <p>Actualmente existe en el Senado una iniciativa para crear el Instituto Nacional de Servicios Forenses, propuesto por la Senadora María del Pilar Ortega, con la intención de que este Instituto tenga competencia federal y local, misma que ha sido turnada a la comisión correspondiente para su estudio.</p>
<p>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.</p>	<p>Aunque el área de la PGR encargada de la exhumación e identificación de restos es la Coordinación General de Servicios Periciales, la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad que ofrece atención integral a las víctimas participa en la entrega de restos a sus familiares una vez que han sido identificados plenamente.</p> <p>Durante el acompañamiento se vigila el trato digno a los familiares de las víctimas antes, durante y después de la notificación.</p>
<p>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.</p>	<p>El Mecanismo de Apoyo Exterior se encuentra contemplado en el Proyecto de Acuerdo de creación de la Unidad de Personas Migrantes, pendiente de aprobación y publicación.</p>
<p>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.</p>	<p>La Iniciativa Regional de Cooperación con los Procuradores y Fiscales Generales de El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, y Honduras, promovida por la PGR, aborda el problema de los delitos cometidos en contra de los migrantes desde una perspectiva de responsabilidad compartida y con una visión humanitaria. Esto se ha hecho a través de una estrecha cooperación, la creación de grupos temáticos en materia de asistencia jurídica internacional, armonización normativa y de investigación de delitos de trata y tráfico de menores, así como el combate a la delincuencia organizada cuando implique la modalidad de tráfico de indocumentados, tal y como se señala en nuestro ordenamiento jurídico.</p> <p>Asimismo, el Estado mexicano avanza en la implementación de la Base de Datos AM/PM, diseñada y donada por el Comité Internacional de la Cruz Roja a la PGR en septiembre de 2013.</p>

	<p>La Base de datos AMPM es una herramienta informática para gestionar información sobre personas desaparecidas y restos humanos, las circunstancias que rodean la desaparición de personas y la recuperación de los cuerpos (o partes de cuerpos), así como los lugares donde se los encuentra.</p> <p>La base de datos facilita el proceso de identificación mediante el archivo, la normalización, la preparación de informes, la búsqueda y el análisis de los datos forenses, así como mediante el cotejo básico automatizado de datos AM y PM. También proporciona y promueve las buenas prácticas en la gestión de datos y el uso de métodos apropiados.</p> <p>Lo anterior se verá robustecido con el Mecanismo de Apoyo Exterior que facilitará y fortalecerá el intercambio de información entre autoridades.</p>
Acceso a la justicia	
<p>Fortalecer a las procuradurías en el país en materia de capacitación técnica e independencia, con el fin de garantizar una debida investigación.</p>	<p>En el marco del Programa de Promoción de los Derechos Humanos, de enero de 2011 a julio de 2014 se llevaron a cabo 347 eventos de capacitación, en temas relacionados con el uso legítimo de la fuerza en el procedimiento de arresto y detención, de manera presencial y a distancia, los cuales contaron con la participación de 31,437 policías federales, entre los que se encuentran mandos y elementos operativos pertenecientes a diversas divisiones de la Policía Federal.</p>
<p>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.</p>	<p>La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia ha aprobado una serie de protocolos en materia de tortura y desaparición forzada, entre otros temas, a fin de fortalecer el acceso a la justicia en todos los niveles.</p>
<p>Adoptar medidas de protección específicas para las víctimas, sus familiares, sus representantes, testigos, peritos y defensores y defensoras que participen en la investigación o búsqueda de justicia cuando estén en riesgo. Garantizar el acceso a los expedientes a las y los familiares y representantes legales. Imponer sanciones adecuadas en casos de represalias en contra de cualquiera de estas personas.</p>	<p>La Ley General de Víctimas reconoce y garantiza los derechos de las víctimas del delito y violaciones a los derechos humanos, en particular su derecho a la asistencia, protección, verdad, justicia y reparación integral. Asimismo, obliga a los tres poderes y órdenes del gobierno a velar por su protección y prestar la asistencia requerida.</p>
<p>Adoptar medidas de protección específicas para operadores de justicia de acuerdo a sus necesidades particulares y en consulta con ellos.</p>	
<p>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.</p>	<p>La implementación de la LGV a nivel federal está vigente desde 2013, año de su publicación. En cuanto a los estados de la República, existen a la fecha 3 Comisiones Ejecutivas instaladas armonizadas con el esquema de la CEAV, que cumplen con los requisitos de autonomía técnica y de gestión con personalidad y patrimonio propios: Morelos, Nuevo León y Coahuila. Cabe señalar que las leyes de los Estados de Guerrero y Michoacán tienen una armonización al 100% con la LGV; sin embargo, todavía no instalan su Comisión estatal. Por cuanto hace a los estados de Jalisco, Tlaxcala, Durango y Veracruz, si bien cuentan con una Comisión estatal, ésta depende del Gobierno del Estado. En los demás estados la armonización legislativa continúa en proceso.</p>

<p>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.</p>	<p>El Estado mexicano ha reconocido responsabilidad en los hechos ocurridos durante los años sesenta y setenta en algunas entidades federativas y, en ese sentido, ha puesto en marcha acciones para investigar los delitos cometidos en ese contexto y reparar debidamente a las víctimas. se destaca que en respuesta a la recomendación 26/2011 de la CNDH, el Estado Mexicano ha puesto en marcha un programa de reparación integral del daño a víctimas, del cual se han beneficiado víctimas en 87 de los 275 casos acreditados</p>
<p>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.</p>	<p>De conformidad con la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, se creó el Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, con el propósito de destinar recursos económicos exclusivamente a la implementación y operación de las medidas preventivas, medidas de protección y medidas urgentes de protección y demás actos que establezca la Ley para el funcionamiento del Mecanismo.</p> <p>Asimismo, se han realizado esfuerzos importantes a fin de mejorar la operatividad del Mecanismo de Protección en conjunto con <i>Freedom House</i>, particularmente para evitar el rezago en el análisis de casos; incorporar la perspectiva de género y la posibilidad de realizar análisis colectivos de riesgo; y actualmente enfocado en la prevención.</p>
<p>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.</p>	<p>En junio del 2014 se reformó el código de justicia Militar extrayendo de la jurisdicción militar los casos de víctimas civiles de violaciones a los derechos humanos, lo que recupera la práctica incipiente de declinación de competencia que los tribunales militares venían implementado según los criterios de la SCJN.</p>
<p>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.</p>	<p>En octubre de 2008, a fin de implementar la reforma, se instauró el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal en los tres órdenes de gobierno, en los términos previstos en la CPEUM. Desde entonces, el Consejo de Coordinación cuenta con una Secretaría Técnica (SETEC) creada para operar y ejecutar los acuerdos y determinaciones del mismo Consejo, así como coadyuvar y brindar apoyo a las autoridades locales y federales en la materia.</p>
<p>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.</p>	<p>Más del 85% del total nacional de Jueces, Ministerios Públicos, Defensores, Conciliadores y Mediadores, Peritos, Personal del Sistema Penitenciario, Asesores Jurídico de Víctimas, así como Administradores de Sala y el Personal de las Unidades Especiales Antisecuestro, han recibido herramientas indispensables para el ejercicio de sus atribuciones dentro del procedimiento penal, y su capacitación en el nivel especializado aún continúa. Particularmente, se ha fortalecido la capacitación de los cuerpos de policía. En 2015 se aprobó un Plan Especial de Capacitación en Materia de Justicia Penal y Capacidades Policiales Básicas, que consiste en un despliegue de capacidades y recursos de los tres órdenes de gobierno para lograr que 333 mil 865 policías locales obtengan las capacidades básicas en el proceso penal acusatorio.</p>

Personas en situación particular de vulnerabilidad	
<p>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.</p>	<p>En las líneas de acción previstas en el Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018 relativas al combate a la homofobia se incluye impulsar la creación de un registro nacional de delitos motivados por orientación sexual, identidad de género u origen étnico-nacional (línea de acción 4.1.7.), así como generar información estadística sobre delitos cometidos por cuerpos de seguridad motivados por homofobia o racismo (línea de acción 4.1.8). En el mes de junio de 2015, la PGR (PGR) adoptó y publicó el Protocolo de Actuación para el personal de la PGR para casos que involucren a personas de la comunidad LGBTTTTI. El documento establece las disposiciones que deben ser acatadas en los procedimientos que se siguen ante el Ministerio Público en la investigación y persecución de los delitos del fuero federal que los involucre.</p>
<p>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.</p>	<p>La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo primero la prohibición de discriminación por causa de preferencia sexual, esto a partir de la reforma al mismo artículo que se realizó en junio del 2011. Desde el 2003 la prohibición a discriminar por razón de las preferencias sexuales está contemplada en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. En junio del 2010 se creó el Grupo Intragubernamental sobre Diversidad Sexual en México. Éste es un equipo de trabajo conformado por representantes de diversas instituciones de la Administración Pública Federal con el objetivo de generar propuestas que se traduzcan en una agenda de políticas públicas por la diversidad sexual</p>
<p>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.</p>	<p>El Órgano Administrativo Desconcentrado de Policía Federal a través de la Coordinación del Sistema de Desarrollo Policial, elaboro el “Programa Integral de Educación, Formación y Capacitación en Material de Derechos Humanos, para los integrantes de la Policía Federal” y ha capacitado en forma presencial a 4,295 elementos y mediante educación a distancia a 29,713 servidores públicos. En el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, se tiene una capacitación de 2,246 servidores públicos el Programa de Capacitación a Instructores Internos en Materia de Derechos Humanos y Perspectiva de Género, y el Órgano Administrativo Desconcentrado de Protección Federal ha capacitado a 4,362 servidores públicos.</p>
<p>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.</p>	<p>El 9 de septiembre de 2015, se instaló formalmente el Mecanismo de Seguimiento de Casos de Tortura Sexual cometida en contra de mujeres y tiene por objeto la revisión de los casos de mujeres denunciantes de tortura sexual contemplados en la campaña “Rompiendo el silencio: Todas juntas contra la tortura sexual”, prioritariamente aquellos casos de mujeres que se encuentran en reclusión. Además de contar con la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil, el Mecanismo se integra por la SEGOB, PGR, CEA, CNDH y la Cancillería.</p>
<p>Implementar protocolos homologados por parte de las autoridades de procuración de justicia para los delitos</p>	<p>El Proigualdad 2013-2018, alineado al PND, considera entre sus estrategias la de Garantizar la justicia efectiva, sensible al género con debida diligencia, sin discriminación a</p>

<p>relacionados con violencia contra las mujeres, así como una debida supervisión sobre su implementación.</p>	<p>mujeres y niñas, entre sus líneas de acción establece la promoción de la armonización de protocolos de investigación policial de homicidios de mujeres y la elaboración de indicadores de impacto, así como la aplicación de protocolos, manuales, criterios ministeriales, servicios periciales y de impartición de justicia con perspectiva de género, así como la estrategia 2.3 sobre fortalecer los servicios de atención a las mujeres y niñas en todos los tipos y modalidades de violencia.</p> <p>Destacan los protocolos publicados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sobre juzgar con perspectiva de género, así como el de la Procuraduría General de la Republica, sobre feminicidio y violencia sexual, los cuales sirven como guías de actuación sobre los derechos de las mujeres y la procuración de justicia con perspectiva de género para funcionarios/as de todo el país a fin de que la aplicación sea generalizada a nivel nacional.</p>
<p>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.</p>	<p>El Estado mexicano, a través de la Conavim difunde mensajes para la promoción del respeto a los derechos humanos de las mujeres y la construcción de una cultura de la no violencia de género. Para ello, realiza campañas de difusión que tienen como objetivo generar canales de comunicación que permitan cuestionar las actitudes, comportamientos individuales y prácticas sociales que aceptan y toleran la violencia en contra de las mujeres</p>
<p>Diseñar e implementar políticas culturalmente adecuadas, con la participación de mujeres indígenas, y aplicando un enfoque comprensivo y holístico, que tengan como objetivo la prevención, investigación, sanción y reparación de actos de violencia y discriminación cometidos en su contra.</p>	<p>Entre las acciones realizadas destaca - en el marco del Programa Acciones para la Igualdad de Género con Población Indígena - la creación y ampliación de las Casas de la Mujer Indígena (CAMI), que son espacios específicamente construidos para prevenir y atender casos de violencia y son manejadas por mujeres indígenas. Además, con el objetivo de promover que todas las niñas y mujeres indígenas en México conozcan sus derechos, el INALI en coordinación con el Instituto Nacional de las Mujeres, tradujo en 2013 la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará” a 13 lenguas indígenas</p>
<p>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.</p>	<p>La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes establece en su artículo 47 que las autoridades federales, estatales, municipales y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, tomarán medidas para prevenir, atender y sancionar los casos en que niñas, niños o adolescentes se vean afectados por, entre otros: I. El descuido, negligencia, abandono o abuso físico, psicológico o sexual; II. La corrupción de personas menores de dieciocho años de edad; III. Trata de personas menores de 18 años de edad, abuso sexual infantil, explotación sexual infantil con o sin fines comerciales, o cualquier otro tipo de explotación, y demás conductas punibles establecidas en las disposiciones aplicables; IV. El tráfico de menores.</p>
<p>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,</p>	<p>Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes creó, a nivel federal y local, las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, como</p>

<p>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.</p>	<p>unidades administrativas del Sistema Nacional DIF (Procuraduría Federal) y de sus homólogos en las entidades federativas (Procuradurías locales). Tienen el objeto de realizar un efectivo resguardo de los derechos consagrados en la Constitución, los tratados internacionales y la Ley. Las Procuradurías tendrán la obligación de solicitar al Ministerio Público competente, la imposición de medidas urgentes de protección especial idóneas, cuando exista un riesgo inminente contra la vida, integridad o libertad de niñas, niños y adolescentes. Con estas medidas se crea un Sistema Nacional de Protección encargado de conjuntar esfuerzos institucionales de los distintos órdenes de gobierno para una protección integral de las niñas, niños y adolescentes.</p>
<p>Adoptar medidas para que se utilice una perspectiva culturalmente adecuada y se tome en cuenta el carácter colectivo de las comunidades y pueblos indígenas, cuando éstos o sus integrantes sean víctimas de violaciones a derechos humanos.</p>	<p>Se han desarrollado mecanismos que promueven el acceso a la justicia para los pueblos indígenas, tales como el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas (SCJN); el Programa de Excarcelación de Presos Indígenas, el Programa de Promoción de Convenios en Materia de Justicia (CDI), y la capacitación a intérpretes y a jueces para que integren los aspectos culturales y lingüísticos de los pueblos indígenas en los procesos judiciales (SCJN e INALI).</p>
<p>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.</p>	<p>A la fecha existe un padrón nacional de intérpretes y traductores en lenguas indígenas administrado por el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas.</p>
<p>Adoptar las medidas necesarias para realizar consultas libres, previas e informadas en proyectos que afectan sus territorios.</p>	<p>Durante la presente administración federal, se desarrollan 150 procesos de consulta libre, previa e informada, acordes a lo dispuesto por el artículo 7.3 del Convenio N° 169 de la OIT, así como a los estándares que para tal efecto ha fijado la Corte IDH en las sentencias del 12 de agosto de 2008 y del 27 de junio de 2012 respectivamente, sobre los casos del Pueblo Saramaka Vs. Surinam (interpretación de la sentencia) y del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, respecto de las obras y actividades sujetas al procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Esto, con el fin de asegurar que los miembros de los pueblos y comunidades indígenas, tengan conocimiento de todos los posibles riesgos. Cada uno de los 150 procesos de Consulta Indígena en Materia Ambiental, se desarrolla con un protocolo ad hoc, que cumple con los estándares internacionales a que se hizo referencia.</p>
<p>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.</p>	<p>El artículo 18 de la CPEUM establece que las formas alternativas de justicia deben observarse en la aplicación de las penas siempre que resulte procedente, particularmente en el marco del sistema de justicia juvenil.</p>
<p>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</p>	

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.	
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.	México ha puesto en marcha diversas medidas para asegurar el respeto de los derechos humanos de los migrantes en tránsito, las cuales fueron destacadas en la respuesta que México dio al Informe Derechos Humanos de los Migrantes y Otras Personas en el Contexto de la Movilidad Humana en México y cuyas recomendaciones fueron recogidas en el diseño del Programa Especial de Migración 2014-2018.
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.	
Fortalecer las instancias encargadas de la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, para que éstas puedan garantizar adecuadamente su vida e integridad. A su vez, se insta al Estado mexicano a incorporar las perspectivas de género y multicultural en el diseño y adopción de medidas de protección para defensoras y periodistas.	Se han tomado medidas para el fortalecimiento de la FEADLE. Asimismo, se han realizado esfuerzos importantes a fin de mejorar la operatividad del Mecanismo de Protección en conjunto con <i>Freedom House</i> , particularmente para evitar el rezago en el análisis de casos; incorporar la perspectiva de género y la posibilidad de realizar análisis colectivos de riesgo; y actualmente enfocado en la prevención.

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.	México siempre ha reiterado un compromiso irrestricto en el respeto a la libertad de expresión. La implementación de un marco jurídico que protege este derecho para asegurar su ejercicio pleno, y la cooperación con diversos mecanismos internacionales en la materia, son signos inequívocos de la voluntad para consolidar el derecho a la libertad de expresión como pilar fundamental del Estado. En este sentido, México está profundamente comprometido con la adopción de medidas que permitan a los defensores y periodistas ejercer su labor, y, en particular, atender los casos que se presenten en los que se requiera otorgar protección.
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.	La Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE) realiza una sistematización de la información contenida en denuncias y averiguaciones previas relativas a delitos contra la libertad de expresión y emite informes mensuales de estadística al respecto.
Remover todos los obstáculos para que 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.	Con motivo de la entrada en vigor de la reforma a la Ley secundaria, reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Carta Magna, el 04 de mayo de 2013, así como la facultad otorgada por el Código Nacional de Procedimientos Penales para que en los casos de delitos del fuero común cometidos contra algún periodista, persona o instalación, que dolosamente afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta, el Ministerio Público de la Federación podrá ejercer la facultad de atracción para conocerlos y perseguirlos, la FEADLE ha ejercido la facultad de atracción de indagatorias iniciadas en diversas entidades federativas.
Mantener el carácter de fiscalía especializada de la FEADLE y dotarla de recursos económicos y humanos suficientes para que pueda cumplir con su labor.	El Ejecutivo Federal, a través de su facultad reglamentaria, realizará las adecuaciones pertinentes a la Ley Orgánica de la PGR, a efecto de otorgarle el rango de Fiscalía Especializada y con ello mayor estabilidad, autonomía y recursos (económicos, materiales y humanos) en el ejercicio de sus funciones.
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 FEADLE ha elaborado diversos protocolos de actuación, que se encuentran en etapa de revisión, publicación y autorización para su respectiva implementación a nivel nacional. Los protocolos son los siguientes: el Protocolo de Actuación sobre las Primeras Líneas de Investigación en Casos de Periodismo, a través de la cual se pretende establecer normativamente las diligencias básicas y necesarias que debe practicar el personal ministerial en la investigación de delitos cometidos contra la libertad de expresión, bajo estándares internacionales; el Protocolo de Acompañamiento a Periodistas, documento a través del cual se pretende normar la actuación de los agentes del Ministerio Público de la Federación, en la orientación, apoyo y asesoría jurídica a las personas que ejercen la libertad de expresión y sus familiares. Así como dar seguimiento a las medidas cautelares, tendientes a garantizar la integridad física y psicológica, de las personas que ejercen la libertad de expresión, de sus familiares directos, compañeros de trabajo o instalaciones del medio

	<p>de comunicación; el Manual de Prevención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión, instrumento a través del cual se pretende establecer las acciones preventivas que deben observar los periodistas al ejercer su profesión; la Guía Básica para la Investigación de Homicidios cometidos en contra de Periodistas”, documento a través del cual, se pretende normar la actuación de la autoridad ministerial federal y local en la investigación de delitos relacionados con la libertad de expresión, con el objeto de que una vez que tengan conocimiento de los hechos presuntamente delictivos, inicien de oficio y sin dilación, una investigación orientada a la obtención de la verdad y a la persecución, captura, enjuiciamiento y eventual castigo de los probables responsables; el Manual Práctico de Investigación Ministerial, instrumento a través del cual la FEADLE, tiene por objetivo brindar una herramienta metodológica para la investigación de delitos, y su objetivo principal es coadyuvar en las investigaciones estableciendo técnicas de carácter científico garantizando en todo momento el respeto a los derechos humanos y la actualización en los protocolos existentes para la actuación sustantiva; el Protocolo de Delitos de Alto Impacto”, obra a través de la cual se pretende sistematizar, analizar, y clasificar la información de delitos considerados de alto impacto, como son los relacionados con desaparecidas/os y homicidios de periodistas; el cual adicionalmente pretende establecer el perfil de la víctima, identificación del probable responsable, modus operandi y determinar si estos delitos fueron cometidos a consecuencia del libre ejercicio de la libertad de expresión, además de clasificar la información que permita cruzar información sobre homicidios y personas desaparecidas (ADN, características físicas, etc.) en particular periodistas, en todo el país.</p> <p>LA FEADLE elaboró y difunde principalmente a través de su programa de capacitación nacional, la libertad de expresión, el sistema de alerta temprana, el cómo actuar en caso de ser víctima de un delito, y la cartilla de los derechos de los periodistas.</p>
<p>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.</p>	<p>Se aplica el curso de capacitación a nivel nacional denominado “Protocolo de Medidas Preventivas de Protección y Medidas Urgentes de Protección”; a través de los cuales pretende unificar los criterios de actuación ministerial en la debida aplicación de las leyes de protección a periodistas, además de concientizar la importancia del primer contacto con la víctima, para la determinación de las medidas cautelares.</p> <p>Del mismo modo, se continúa dando diagnóstico por entidad federativa a nivel nacional, bajo datos estadísticos de la situación de amenazas y ataques que enfrentan los periodistas, con el fin de evaluar la posibilidad de establecer acuerdos formales; con el objeto de implementar medidas de protección y diseñar planes de contingencia particulares, a fin de evitar futuras agresiones a periodistas.</p> <p>Se continúan realizando foros o mesas de discusión, tendientes a sensibilizar al Poder Judicial de la Federación, de la relevancia de la libertad de expresión e imprenta, como valores democráticos de las sociedades libres y que se encuentran juzgando.</p>

<p>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.</p>	<p>En el marco de la Ley General de Víctimas se prevé la participación de víctimas y familiares en los procesos judiciales.</p>
<p>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.</p>	
<p>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.</p>	<p>El 6 de mayo de 2015, se promulgó la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, con la cual se armonizaron los marcos normativos sobre acceso a la información pública federal, de los estados y del Distrito Federal; se amplió el número de sujetos obligados a los poderes judicial y legislativo, los órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como los sindicatos; y se creó el Sistema Nacional de Transparencia.</p>
<p>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.</p>	
<p>Requiera 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”.</p>	<p>A partir del año 2012, se cuenta con un Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (en adelante Mecanismo), encargado de velar por la vida, integridad, seguridad, y libertad de las y los defensores y periodistas, que en el ámbito de sus labores se encuentren en una situación de riesgo, de conformidad a los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales que en materia de derechos humanos el estado Mexicano ha suscrito. La Ley que regula dicho Mecanismo establece en su artículo primero que ésta instancia es creada para que el Estado atienda su responsabilidad fundamental de proteger, promover y garantizar los derechos humanos.</p> <p>La Ley y el Reglamento que rigen el actuar del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas establece como una de las medidas de prevención y de protección, el reconocimiento público reconocimiento público y social de la importante labor de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas, para la consolidación del Estado Democrático de Derecho, así como la condena, investigación y sanción de las agresiones.</p> <p>La CIDH y la Corte Interamericana han establecido que la protección tiene su fundamento en la prevención, como un deber de garantía de los Estados a las personas defensoras</p>

	<p>de derechos humanos y periodistas. La obligación de prevenir requiere que las autoridades tengan conocimiento, o debieran haber sabido, de la existencia de un riesgo real e inmediato. Frente a ello, la recién creada Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis (UPSA) tiene como mandato realizar el monitoreo nacional de las agresiones a personas defensoras de derechos humanos y periodistas con el objeto de recopilar, sistematizar y analizar la información para la identificación de patrones y la elaboración de mapas de riesgos. En el último cuatrimestre de 2015, la UPSA se encuentra desarrollando la metodología para la búsqueda y análisis de información; creó la base de datos para la sistematización de los datos; y ha iniciado -como proyecto piloto- las búsquedas en la web.</p>
<p>Alienta al Estado a 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.</p>	<p>Como se ha reiterado en distintas ocasiones, el Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas cuenta con el pleno apoyo del Estado mexicano y es una muestra del compromiso que existe con la protección de estos grupos.</p> <p>Asimismo, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, con la cual se crea el “Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (en adelante Fondo)”. Los recursos económicos del Fondo son administrados a través de un Fideicomiso Público no Paraestatal de administración y pago, que permiten al Mecanismo la adquisición de bienes y servicios a fin de satisfacer las necesidades para la implementación y operación de las Medidas de Prevención, Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección, que garanticen la vida, la integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentran en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo. En la implementación y operación de las medidas de protección, al mes de junio de 2015 se han erogado recursos por un importe total de \$68,928,868.71 pesos mexicanos (4,162 millones de USD) con cargo al patrimonio del Fondo. Al 30 de noviembre, el Fondo cuenta con un saldo patrimonial de \$331,811,161.30 pesos mexicanos (20,036 millones de USD).</p>
<p>Adoptar todas las medidas necesarias para asignar y capacitar a todo el personal necesario para su operación adecuada.</p>	<p>El Mecanismo ha llevado a cabo diversos cursos de capacitación para el fortalecimiento del Mecanismo de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. El 30 de septiembre de 2013 se suscribió un convenio de colaboración con la organización internacional <i>Freedom House</i>, a fin de llevar a cabo las acciones necesarias para fortalecer al Mecanismo y sus capacidades institucionales, el cual se desarrolló en 3 etapas.</p>
<p>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</p>	<p>En el marco de la primera fase de fortalecimiento del Mecanismo, que se llevó a cabo con el apoyo de la organización <i>Freedom House</i> se incrementó la eficiencia de la Coordinación Ejecutiva Nacional (CEN) del Mecanismo</p>

<p>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.</p>	<p>para superar el rezago de los estudios de evaluación de riesgos. El Mecanismo otorga medidas urgentes de protección a las y los defensores y periodistas que con motivo de su labor se encuentren en una situación de riesgo que pueda materializarse en un breve periodo de tiempo y causar graves daños. Se pueden llevar a cabo dos tipos de procedimiento – en el marco del extraordinario, se determina a través de un estudio de evaluación de acción inmediata en un lapso de 3 horas el tipo de medidas de protección que deberán otorgarse y en un lapso de 9 horas se implementan. En el supuesto de que se trate de hechos que no pongan en peligro la vida e integridad o seguridad del solicitante se determinará su incorporación bajo un procedimiento ordinario. De igual forma habrá de realizarse una entrevista de primer contacto y en un lapso de 24 a 48 horas, se determina su incorporación.</p>
<p>Realizar la evaluación y adopción de medidas de protección diferenciadas para mujeres, líderes indígenas y defensores ambientales.</p>	<p>Desde julio de 2015, se cuenta con un instrumento y metodología específica para la valoración de riesgo con perspectiva de género y para casos colectivos de organizaciones y comunidades que realizan activismo a favor de la defensa de derechos humanos. Dichos instrumentos y metodología han sido generados a la par de un esquema de capacitación y acompañamiento por parte de la organización de <i>Freedom House</i>, atendiendo a la necesidad de cumplir con estándares internacionales en la materia.</p>
<p>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.</p>	<p>En materia de prevención una acción estratégica que ha empezado a rendir frutos para la coordinación de autoridades federales y estatales es la firma del Convenio de Colaboración entre el Mecanismo, el Gobierno de Veracruz, a través de la Secretaría de Seguridad Pública, la Fiscalía General del Estado y la Comisión Estatal de Atención y Protección a Periodistas cuya firma se derivó de la aprobación del Diagnóstico sobre la Situación de las y los Periodistas en Veracruz. Alerta Temprana y Plan de Contingencia por la Junta de Gobierno del Mecanismo.</p> <p>Otra de las acciones que se operarán en 2016 por parte del Mecanismo para el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional son reuniones regionales con autoridades de todos los estados para acordar criterios y procedimientos de actuación para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Se llevarán a cabo 5 reuniones regionales a lo largo del año en las que se convocará a representantes de las Secretarías de Gobierno y de Seguridad Pública, así como de las Procuradurías o Fiscalías de los 32 estados de la República.</p>
<p>Alentar al mecanismo de protección a implementar una estrategia de difusión sobre sus competencias, los requisitos para ingresar al programa, entre otra información necesaria, con el objetivo de que defensores de derechos humanos y periodistas conozcan sobre la protección que puede proporcionar el mecanismo. De igual forma y de acuerdo a estándares internacionales, proporcionar acceso a la información necesaria sobre el mecanismo de protección, a fin de proporcionar mayor transparencia sobre el trabajo que se está desarrollando.</p>	<p>En 2016, las tres Unidades Técnicas del Mecanismo (Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida; Unidad de Evaluación de Riesgos; y la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis) elaborarán materiales de difusión sobre las competencias del Mecanismo, los requisitos para el ingreso, los procedimientos y la información básica que permita a defensores/as y periodistas tener mayor claridad sobre sus facultades.</p>

	<p>En lo que respecta a la información que puede brindar el Mecanismo, en el mes de noviembre 2015 culminó la primera fase de construcción del Sistema de Registro y Control de Expedientes en el cual se sistematizará la información de los expedientes, que se capturarán en el mes de diciembre y en enero de 2016 iniciará la segunda fase con el fin de incrementar las variables a capturar y los reportes que pueda dar este sistema.</p>
<p>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.</p>	<p>La Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis del Mecanismo tiene como mandato la evaluación de las medidas de protección implementadas, por lo cual en el último cuatrimestre del año se inició el desarrollo de la metodología. En enero 2016, se realizará la primera evaluación a los botones de emergencia, que han tenido menciones reiteradas de tener algunos problemas de funcionamiento. El análisis se presentará a la Junta de Gobierno junto con una propuesta para la solución de los problemas detectados. Durante 2016, se realizará la evaluación de las principales medidas utilizadas por el Mecanismo (rondines, cámaras, teléfonos de emergencia, escoltas, vehículos)</p> <p>La metodología contempla la recolección de información de diversas fuentes, como: los mismos beneficiarios, los tiempos de implementación, los reportes de la empresa que instala la infraestructura, observación in situ, y los indicadores construidos en el mes de octubre 2015 con la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.</p>
<p>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.</p>	<p>Actualmente, el Mecanismo se encuentra en esta tercera fase, enfocada en la prevención y el fortalecimiento de sus actividades. Se destaca la creación la Unidad de Prevención en el marco del Mecanismo, a fin de impulsar la capacidad preventiva de dicho instrumento y se está trabajando en la implementación del Plan Operativo Anual con visión estratégica.</p>
<p>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.</p>	<p>Entre acciones que se llevarán a cabo en el marco del fortalecimiento del Mecanismo se encuentran:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El fortalecimiento de procesos y procedimientos de la Unidad de Recepción y del seguimiento e implementación de medidas de protección, así como del análisis de riesgo con un enfoque de género y de carácter colectivo. • La definición de criterios guía para la operación del Mecanismo, a fin de ayudar a la definición de manifestaciones de riesgo y a un mejor análisis del contexto