

CAPÍTULO V

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

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

I. INTRODUCCIÓN

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

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

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

4. En un contexto marcado por altos niveles de violencia y de políticas de seguridad que a lo largo de los años han evidenciado resultar ineficaces, la CIDH manifestó en su Informe preocupación particular sobre las denuncias de desapariciones; la desaparición forzada de 43 jóvenes estudiantes de la Normal Rural “Raúl Isidro Burgos” en el estado de Guerrero, el 26 y 27 de septiembre de 2014; ejecuciones extrajudiciales y tortura; la situación de inseguridad de las mujeres, la niñez, las personas migrantes, defensoras de derechos humanos y periodistas, quienes son víctimas de asesinatos, desapariciones, secuestros, tortura, amenazas y

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

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

5. Durante la visita, la Comisión constató en terreno niveles críticos de impunidad y una atención inadecuada e insuficiente a las víctimas y familiares. La falta de acceso a la justicia ha creado una situación de impunidad de carácter estructural que tiene el efecto de perpetuar y, en ciertos casos, de impulsar la repetición de las graves violaciones a los derechos humanos. Las amenazas, hostigamientos, asesinatos y desapariciones de personas que buscan verdad y justicia han generado un amedrentamiento en la sociedad mexicana, el cual la CIDH constató mediante reiterados testimonios de personas que no denuncian estas violaciones ante las autoridades por temor a represalias, generando un problema grave de sub-registro en las cifras oficiales. Las barreras en el acceso a la justicia y la inoperancia, en muchos casos con la impunidad resultante, han debilitado el Estado de Derecho y constituyen desafíos urgentes.

6. La Comisión valoró las medidas que el Estado ha tomado para hacer frente a la situación presentada en el Informe. En particular, reconoció las importantes reformas en materia constitucional y legislativa que se han introducido en México a partir de 2011, incluyendo la reforma constitucional y los protocolos recientemente aprobados para la investigación de casos de tortura y desaparición forzada, así como otras iniciativas señaladas en el informe. Sin perjuicio de los avances, la respuesta estatal continuó enfrentando deficiencias, insuficiencias y obstáculos en su implementación. La CIDH constató una profunda brecha entre el andamiaje legislativo y judicial, y la realidad cotidiana que viven millones de personas en el país, en relación a su acceso a la justicia, la prevención del delito y otras iniciativas gubernamentales. La CIDH señaló que el gran desafío del Estado mexicano radica en romper el ciclo de impunidad imperante a fin de lograr una efectiva investigación, procesamiento y sanción de los responsables de violaciones de derechos humanos.

7. El primer, segundo y tercer Informe de Seguimiento a las Recomendaciones emitidas en el Informe de País correspondientes al año 2016, 2017 y 2018, respectivamente, incluyeron en lo pertinente, las observaciones recibidas del Estado mexicano y de la sociedad civil.

8. Para este informe, mediante comunicación de fecha 19 de septiembre de 2019, la CIDH solicitó al Estado mexicano presentar la información sobre el cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el Informe de País respecto al año 2019. La respuesta del Estado fue recibida el 20 de octubre de 2019¹. La Comisión valora y agradece la información recibida, que en lo pertinente fue incluida en el presente informe. Asimismo, la CIDH agradece la información suministrada por organizaciones de la sociedad civil y por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

9. En su informe sobre el cumplimiento de recomendaciones de 2019, el Estado mexicano reiteró que²:

“Hoy, México se perfila hacia un nuevo paradigma de respeto, promoción y protección de los derechos y las libertades fundamentales; resultado de un proceso democrático sin precedentes que está impulsando la actual administración. Este nuevo paradigma coloca a la persona en el centro de toda política pública y promueve una sociedad equitativa, próspera y respetuosa de los derechos humanos.”

10. Asimismo, reiteró que en seguimiento con su política en materia de derechos humanos basada en la colaboración con los órganos del sistema interamericano y en cumplimiento de sus obligaciones internacionales “da puntual seguimiento a las recomendaciones de la [CIDH]” y presentó información en relación al período de marzo a septiembre de 2019. El Estado reafirmó su compromiso de colaboración y de fortalecimiento del diálogo con la CIDH para el seguimiento de sus recomendaciones, y manifestó su

¹ Comunicación del Estado mexicano. Informe del Estado mexicano sobre el seguimiento a las recomendaciones del Informe “Situación de los Derechos Humanos en México”. Nota OEA 03282 del 29 de noviembre de 2019.

² Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, págs. 1-2.

expectativa en relación a la recepción de recomendaciones concretas, puntuales y realizables cuyo cumplimiento sea susceptible de evaluación y medición gradual³.

11. Por su parte, la CIDH también recibió información remitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Amnistía Internacional – Oficina Regional para las Américas. Sumado a esto, la CIDH sostuvo reuniones con representantes de FUNDAR – Centro de Análisis e Investigación, SERAPAZ- Servicios y Asesoría para la Paz, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho y el Movimiento “Por Nuestros Desaparecidos”. Asimismo, la CIDH ha utilizado la información del informe sombra preparado por organizaciones de sociedad civil para el Sexto Examen de México ante el Comité de Derechos Civiles y Políticos y el Informe Alternativo de las Organizaciones de Sociedad Civil de México al Comité Contra la Tortura de la ONU 2012 – 2019, así como otra información pública de los órganos de protección de derechos humanos del sistema de Naciones Unidas.

12. Asimismo, de conformidad con el numeral 10 del artículo 59 de su Reglamento, la CIDH transmitió el presente informe al Estado mexicano para sus comentarios el 9 de diciembre de 2019. Mediante nota No. OEA03831 de fecha 16 de diciembre de 2019, el Estado solicitó una prórroga de dos semanas que fue concedida por la CIDH el 17 de diciembre de 2019. El Estado remitió su respuesta el 13 de enero de 2020⁴, cuyas partes pertinentes fueron incorporadas en la versión final del presente informe. Este informe fue aprobado por la CIDH el 11 de febrero de 2020.

13. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado reiteró “su plena disposición de dar atención a todas las recomendaciones emitidas por ese órgano interamericano para lo cual toma nota de la valoración que realiza sobre el nivel de cumplimiento”. Asimismo indicó que “refrenda su compromiso de dar seguimiento y atender con cabalidad las recomendaciones emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”⁵.

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

II. SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES

A. Seguridad Ciudadana

- Desarrollar un plan concreto para el retiro gradual de las Fuerzas Armadas de tareas de seguridad pública y para la recuperación de éstas por parte de las policías civiles.

³ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, págs. 1-2.

⁴ Nota Diplomática [OEA00088/4.2.0.1 Observaciones y comentarios del Estado mexicano al proyecto de Capítulo V sobre el seguimiento a las recomendaciones formuladas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Informe sobre la “Situación de los derechos humanos en México”](#). 13 de enero de 2020. [En adelante “Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020”]

⁵ “Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020”, pág 30

- Fortalecer la capacidad de la policía para realizar las tareas de seguridad pública conforme con los estándares internacionales en derechos humanos.
- Adoptar una Ley General sobre el Uso de la Fuerza conforme a los estándares internacionales en materia de derechos humanos.
- Tomar medidas para que funcionarios federales y estatales se abstengan de emitir declaraciones públicas sobre la legalidad de la actuación de las fuerzas de seguridad en casos que puedan constituir un uso indebido de la fuerza antes de contar con los resultados de una investigación.
- Adoptar e implementar medidas de rendición de cuentas por un cuerpo independiente de todas las fuerzas de seguridad en relación a operativos y tareas de seguridad pública en donde haya privación de la vida.
- Asegurar que en casos de desaparición forzada, ejecuciones extrajudiciales y tortura, las líneas de investigación no sólo respondan a la autoría material sino que incluya la responsabilidad de la cadena de mando.
- Crear sistemas de información, recopilación y análisis de datos respecto de la violencia que afecta a los distintos grupos abordados en el presente informe como mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas migrantes, defensoras y defensores de derechos humanos, operadores de justicia, personas LGBT, pueblos indígenas y personas privadas de libertad.
- Reorientar el abordaje del tema de drogas en México de un enfoque de militarización y “combate frontal” usando la fuerza pública, a uno con perspectiva integral, de derechos humanos y salud pública sobre las adicciones y el consumo sin fines de distribución.

15. A continuación, la CIDH se referirá a las dos primeras recomendaciones: **desarrollar un plan concreto para el retiro gradual de las Fuerzas Armadas de tareas de seguridad pública y fortalecer la capacidad de la policía para realizar las tareas de seguridad pública conforme con los estándares internacionales en derechos humanos**. Al respecto, el Estado dio cuenta del proceso de modificaciones constitucionales en materia de seguridad interna que dio lugar a la creación de la Guardia Nacional⁶.

16. Como antecedente, cabe señalar que tras la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) el 15 de noviembre de 2018⁷ el gobierno mexicano inició un proceso de reforma para la creación de la llamada Guardia Nacional tal como fue informado por la CIDH en su Informe Anual del año 2018⁸. Así, el 26 de marzo de 2019 varios artículos de la Constitución Mexicana fueron reformados y derogados⁹, creando el Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Guardia Nacional como “una institución policial de carácter civil”¹⁰ adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y ordenando la adopción de sus respectivas leyes generales. Asimismo, entre las reformas anotadas, también se dispuso la adopción de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

17. El Estado informó que en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implementación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente, en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria¹¹.

⁶ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 5 -6.

⁷ CIDH, Comunicado de Prensa 251/18 – [CIDH saluda decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México que declara inconstitucional la Ley de Seguridad Interior](#). Washington DC, 22 de noviembre de 2018.

⁸ CIDH, Informe Anual 2018. Párr. 18.

⁹ Artículos 10; 16, párrafo quinto; 21, párrafos noveno, décimo y su inciso b); 31, fracción III; 35, fracción IV; 36, fracción II; 73, fracción XXIII; 76, fracciones IV y XI, y 89, fracción VII; se adicionan los párrafos décimo primero, décimo segundo y décimo tercero al artículo 21; y se derogan la fracción XV del artículo 73, y la fracción I del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

¹⁰ [Diario Oficial. Poder Ejecutivo. Secretaría de Gobernación. Martes, 26 de marzo de 2019, primera sección, pág. 11 y ss.](#)

¹¹ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 5.

En efecto, dichas normas transitorias determinaron que “la Guardia Nacional se constituirá (...) con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval”(artículo transitorio segundo) y establecieron un período de cinco años, para que la Guardia Nacional consolide su estructura, capacidades e implantación territorial (artículo transitorio quinto). Durante ese período, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional “las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley, con la del ramo de seguridad, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente” (artículo transitorio sexto).

18. La OACNUDH rescató que el dictamen final que aprobó las reformas a la Constitución en materia de seguridad preservó un espíritu civil y consagró el carácter excepcional, restringido y limitado de la jurisdicción militar¹², aunque señaló que la Ley de la Guardia Nacional conserva aún el paradigma de la militar en las políticas de seguridad. Asimismo, sobre la Ley Nacional sobre el uso de la fuerza, dicho órgano indicó que su base de aplicación no incluye a los agentes migratorios entre las autoridades que ejercen el uso de la fuerza, existe ambigüedad en regulación sobre la fuerza letal y presenta deficiencias en el régimen de transparencia y rendición de cuentas. Finalmente, la OACNUDH también señaló que el proceso legislativo posterior a las reformas constitucionales en materia de seguridad no fue participativo¹³.

19. Amnistía Internacional llamó la atención respecto de las amplias facultades de la Guardia Nacional en materia de seguridad interna, investigación de delitos, incluida la interceptación de comunicaciones privadas y control migratorio¹⁴. La Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (en adelante “la CMDPDH”) ha indicado que la militarización sigue siendo utilizada como herramienta de seguridad pública, lo que ha generado altos índices de violencia y violaciones graves a los derechos humanos. Es el caso que, en lo que va de 2019 se han desplegado ya 62 mil 954 militares, cifra que, según su reporte, rebasa todos los años anteriores¹⁵.

20. En estos términos respecto de la recomendación sobre el retiro de las Fuerzas Armadas de las tareas de seguridad pública la CIDH recuerda que la decisión de la SCJN de declarar la Ley de Seguridad Interior como inconstitucional e inconvencional fue el resultado de la determinación de que la misma pretendía normalizar la utilización de las Fuerzas Armadas en temas de seguridad pública¹⁶. En este contexto, la Comisión reitera el pronunciamiento de la Corte Interamericana en el sentido de que el mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles. Sin embargo, cuando se tiene la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad, esta debe ser extraordinaria, subordinada y complementaria, regulada y fiscalizada¹⁷.

21. En línea con lo anterior, la CIDH encuentra que si bien normativamente las reformas constitucionales determinaron que la Guardia Nacional es un órgano civil con funciones policiales, en su regulación transitoria este nuevo ente se compondrá del personal y estructura de tipo militar, lo que pone en cuestión precisamente su naturaleza civil, máxime si es que a su cabeza ha sido nombrado un General de

¹² Naciones Unidas, [La ONU.DH saluda los cambios positivos sobre Guardia Nacional. 22 de febrero de 2019.](#)

¹³ OACNUDH - México. Avances y preocupaciones en las leyes sobre uso de la fuerza y registro de detenciones. 24 de mayo de 2019

¹⁴ Amnistía Internacional, Documento “México, insumos para el Informe Anual de la Comisión Interamericana, 31 de octubre de 2019.

¹⁵ CMDPDH, Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, 8 de noviembre de 2019, págs. 1-2.

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

¹⁷ Corte IDH, Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México, Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370, párrs. 181-182.

Brigada del Ejército Mexicano, como llamó la atención Amnistía Internacional¹⁸. La CMDPDH ha indicado que, de facto, la Guardia Nacional, es un cuerpo de seguridad militarizado, que no establece salvaguardias suficientes para su constitución civil¹⁹.

22. De acuerdo con el detalle presentado por la CMDPDH, la Guardia Nacional está en su mayoría compuesta por elementos del Ejército: 35,232 provienen de la Policía Militar, 6,871 de la Policía Naval, 14,738 de la extinta Policía Federal. Por otro lado, 13,464 elementos son del Ejército y 615 de la Marina, que apoyan las tareas de seguridad pública de la Guardia Nacional. Sobre su mando, 12 generales, 11 coroneles, 2 contraalmirantes, 3 capitanes navales y 3 tenientes coroneles, encabezan 31 de las 32 coordinaciones estatales de la Guardia Nacional en el país, la mayoría proviene del Ejército y 5 de la Marina²⁰. En sus observaciones al proyecto del presente Informe, el Estado indicó que el personal de la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR) se incorporó a la Guardia Nacional en un momento inicial, y se prevé el reclutamiento de nuevos elementos a través de convocatorias públicas, quienes paulatinamente conformarán la mayor parte de la Guardia Nacional. Asimismo indicó que se ha trabajado en la homologación y capacitación del personal con un enfoque de seguridad pública y de pleno respeto a los derechos humanos²¹.

23. Asimismo, y en línea con recomendación en materia del fortalecimiento del cuerpo policial en las tareas de seguridad pública con base en estándares en derechos humanos, la CIDH observa que las transformaciones normativas, constitucionales y legales, no contemplan mayores avances en este rubro, salvo en lo relativo al uso de la fuerza, que establece una obligación de capacitación de la fuerza pública en el rubro de derechos humanos, en el uso de armas, métodos y técnicas relacionadas con el uso de la fuerza y la fuerza letal. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado indicó que en diciembre de 2019, 1,605 hombres y 342 mujeres concluyeron cursos de capacitación integrados por el Programa Rector de Profesionalización. Este programa incluye ejes de equidad de género, atención a víctimas del delito, sistema de justicia penal, así como temas relacionados a ética policial, cultura de la legalidad, derechos humanos, feminicidios, detención y conducción de personas, mediación policial y manejo de conflictos, entre otros. Asimismo, indicó que bajo la Estrategia Nacional de Seguridad 2019-2024, la Comisión de Derechos Humanos para la Instrumentación del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica busca elaborar y actualizar las normas, protocolos y guías para la protección de los derechos humanos en la actualización policial y en su capacitación a través del Programa Rector de Profesionalización. Además, indicó que para el ejercicio presupuestal 2020, dentro de los procesos de concertación de los fondos para la seguridad pública, se destine como mínimo 10% del presupuesto de capacitación en materia de derechos humanos y temas relacionados.

24. El Estado igualmente indicó que cuenta con el apoyo de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Comité Internacional de la Cruz Roja y otras agencias internacionales de cooperación²².

25. La Comisión observa la ocurrencia de transformaciones normativas, constitucionales y legales, así como la creación de sistemas, procesos e instituciones, relacionadas con la seguridad pública que han sido objeto de críticas y cuyos puntos centrales no han sido resueltos. Si bien estos procesos ya han iniciado, lo que puede ser considerado un avance en el cumplimiento de las recomendaciones, la Comisión también observa que los mismos han sido cuestionados a través de procesos judiciales, como parte del debate institucional interno, cuyos resultados aún están pendientes de decisión. En atención a lo anterior, la CIDH concluye que las dos recomendaciones bajo análisis se encuentran pendiente de cumplimiento y continuará

¹⁸ Amnistía Internacional, Documento “México, insumos para el Informe Anual de la Comisión Interamericana, 31 de octubre de 2019.

¹⁹ CMDPDH, Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, 8 de noviembre de 2019, págs. 1-3.

²⁰ CMDPDH, Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, 8 de noviembre de 2019, págs. 1-3.

²¹ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párrs. 1-3.

²² Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párrs. 4-9.

dando seguimiento a la implementación institucional y normativa mencionadas, a los reportes de las intervenciones de la Guardia Nacional en terreno, y prestará especial atención a las acciones de inconstitucionalidad planteadas respecto de las leyes relacionadas con la seguridad pública, en especial respecto de aquellas supuestas desavenencias en relación con los derechos y libertades garantizados en la Convención Americana.

26. En relación con la recomendación de **adoptar una Ley General sobre el Uso de la Fuerza conforme a los estándares internacionales en materia de derechos humanos**, el Estado informó que, después del proceso de reforma constitucional descrito anteriormente, adoptó varias normas relativas a la materia, incluyendo la Ley Nacional de Uso de la Fuerza y la a Ley Nacional del Registro de Detenciones²³. De acuerdo con el Estado, la Ley sobre uso de la fuerza complementa el Manual del Uso de la Fuerza y se constituye en una guía para la actuación del personal de las fuerzas armadas para el respeto de los derechos humanos en el ejercicio de sus funciones. El Estado indicó que la mencionada norma prevé un componente de capacitación de acuerdo con los estándares de derechos humanos²⁴. Asimismo, en sus observaciones al proyecto del presente informe, agregó que se capacitó a 22 altos mandos de la Secretaría de la Defensa Nacional, y que por las capacitaciones impartidas al personal policial a través de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), las quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos han disminuido en el 2018 a 466, en comparación con 808 quejas en 2017. El Estado no presentó cifras correspondientes al 2019²⁵.

27. La Comisión Nacional de Derechos Humanos (en adelante “la CNDH”) promovió, en julio de 2019, ante la SCJN cuatro acciones de inconstitucionalidad respecto de algunos fragmentos contenidos en las leyes derivadas a partir de las reformas constitucionales ya reseñadas: de la Guardia Nacional; sobre el uso de la fuerza, del Registro de Detenciones, y del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En suma, la CNDH impugnó la facultad de intervención a los ciudadanos (detención, solicitarles información, intervenir comunicaciones privadas, localización de su posición geográfica en tiempo real, entre otras), la inspección a los ciudadanos extranjeros (entrada y salidas del país, y verificaciones respecto de residentes) y uso de armas letales contra quienes participen en manifestaciones públicas²⁶.

28. La CIDH observa que el texto de la mencionada Ley indica que su finalidad es regular el uso de la fuerza y la fuerza letal que ejercen las instituciones de seguridad pública del Estado, así como de las Fuerzas Armadas cuando actúa en tareas de seguridad pública. Según su articulado, el uso de la fuerza se rige por los principios de absoluta necesidad, legalidad, prevención, proporcionalidad y rendición de cuentas y con pleno respecto a los derechos humanos. Asimismo, define lo que se considera por “amenaza letal” supuesto que habilita el uso de la fuerza letal y producir la muerte y clasifica las conductas que ameritan el uso de la fuerza dependiendo de su intensidad²⁷.

29. De otro lado, también incluye en sus capítulos IX y X, respectivamente, la obligación de emitir informes pormenorizados que den cuenta de los operativos del uso de la fuerza y armas letales de ser el caso, y la institucionalización de la capacitación y profesionalización en materia de uso de la fuerza (armas, métodos y técnicas), derechos humanos, no discriminación, perspectiva de género, ética y doctrina policial, entre otros aspectos²⁸.

²³ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 5.

²⁴ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 7.

²⁵ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párrs. 10-11.

²⁶ CNDH, Actualización correspondiente al año 2019 de la aportación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (CNDH) en el marco de la revisión del cumplimiento de recomendaciones contenidas en el “Informe sobre situación de los Derechos Humanos en México”, publicado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 2015. Octubre de 2019.

²⁷ [Ley Nacional sobre el uso de la fuerza, 27 de mayo de 2019.](#)

²⁸ [Ley Nacional sobre el uso de la fuerza, 27 de mayo de 2019.](#)

30. La CMDPDH advirtió que la Ley sobre el uso de la fuerza habilita a las Fuerzas Armadas a realizar tareas de seguridad pública, sin los requisitos de excepcionalidad del artículo 27 de la Convención Americana; permite el empleo de armas de fuego sin contemplar la debida certificación de los agentes armados; es laxa en la manera en que contempla las armas de fuego permitidas en tiempos de paz, para tareas de seguridad pública, entre otros. En su entender, la Ley también inhibe el derecho a manifestarse y asociarse pacíficamente y habilita el uso de la fuerza cuando, a juicio de la autoridad, la manifestación o reunión pública se torne violenta²⁹. La CIDH observa que el estado de Tabasco habría penalizado la reunión pacífica de personas para oponerse al desarrollo o construcción de una obra pública o privada³⁰.

31. Con base en lo anterior, y dado que el Estado ya ha adoptado una Ley General sobre el Uso de la Fuerza la CIDH considera que esa parte de la recomendación se encuentra en cumplimiento parcial sustancial, en el entretanto se resuelven los procesos de inconstitucionalidad planteados por la CNDH y la Ley comienza a desplegar sus efectos.

32. En relación con la recomendación **de 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** la CIDH observa que la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza dispone la obligación de los agentes de seguridad de producir informes en los que hubiera ocurrido el empleo de la fuerza como ya se reseñó en este Informe. Estos reportes pormenorizados deben dar cuenta de los datos del agente que utilizó la fuerza, el nivel de fuerza utilizado y los hechos que dieron lugar al despliegue de la fuerza bajo análisis, incluyendo datos sobre las armas letales utilizadas y su manejo.

33. La mencionada norma también indica que las instituciones de seguridad deberán presentar informes públicos anuales que permitan conocer el desarrollo de las actividades que involucren el uso de la fuerza. Estos informes, según la ley, deberán contener los datos relacionados con las detenciones, resultados de evaluaciones corporales realizadas a las personas detenidas, número de personas fallecidas, entre otros.

34. Al respecto el Estado manifestó que de acuerdo con el artículo 222 del Código Nacional de Procedimientos Penales, las autoridades responsables de la seguridad pública tienen la obligación de asegurar y proteger el lugar de los hechos hasta el arribo de las autoridades competentes. Asimismo, remarcó la obligación de las fuerzas armadas de denunciar cualquier hecho en el que se presuma la comisión delictiva (conforme al artículo 43 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza), y que dichos elementos, incluidos los miembros de la Guardia Nacional, están sujetos al régimen de responsabilidad administrativa. Adicionalmente, el Estado se refirió al sistema de rendición de cuentas que obliga a la presentación de los llamados informes pormenorizados, cuyo contenido, en caso del uso de la fuerza letal, debe: a) Detallar las razones que se tuvieron para hacer uso del arma de fuego o explosivo; b) Identificar el número de disparos o la cantidad de detonación de explosivos; c) Especificar el tipo de lesiones, el número e identidad de las personas lesionadas y los daños materiales causados, y d) En su caso, especificar el número e identidad de las personas que hayan perdido la vida³¹.

35. Tanto la CIDH como la OACNUDH han enfatizado sobre la necesidad de que México complemente sus esfuerzos en materia de seguridad ciudadana mediante la adopción e implementación de medidas de rendición de cuentas por un cuerpo independiente de todas las fuerzas de seguridad en relación a operativos y tareas de seguridad pública en donde haya privación de la vida³². Si bien, la Ley Nacional sobre el

²⁹ CMDPDH, Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe "Situación de Derechos Humanos en México", 8 de noviembre de 2019, págs. 3-4.

³⁰ Amnistía Internacional, México: cuando las palabras no bastan. Situación de derechos humanos a un año de Gobierno, noviembre de 2019, pág. 3.

³¹ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe "Situación de los Derechos Humanos en México", pág. 5.

³² CIDH, Situación de Derechos Humanos en México, 2015. Naciones Unidas, Recomendaciones para México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sr. Zeid Ra'ad Al Hussein, resultado de su visita oficial al país en octubre de 2015, 20 de octubre de 2016.

Uso de la Fuerza establece la obligación legal de la producción de informes, esta misma norma divide la información producida en los informes pormenorizados y los informes públicos. Esta división propuesta, pareciera establecer que solo un tipo de la información producida será pública, lo que resulta restrictivo en cuanto al acceso a información más técnica o específica que pueda ser requerida por la ciudadanía para el respectivo control social de los operativos de seguridad. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado señaló que los ciudadanos pueden solicitar dicha información en uso de su derecho de acceso a la información por medio de la Plataforma Nacional de Transparencia y de los sistemas de solicitudes de información del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)³³.

36. La Comisión también reitera que su recomendación apunta a que la rendición de cuentas en esta materia debe ser encabezada por un cuerpo independiente de las fuerzas de seguridad, precisamente para asegurar la imparcialidad respecto del procesamiento de la información reportada. Con base en lo anterior, la CIDH observa que la recomendación se encuentra en cumplimiento parcial.

37. Por su parte, Amnistía Internacional también ha advertido la existencia de ambigüedades en la Ley Nacional sobre el uso de la fuerza, dado que no establece con claridad que cualquier uso de la fuerza, y no sólo el de la fuerza letal, es la última alternativa a la que pueden recurrir sus agentes; ni obliga a las funcionarias y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley a llevar a cabo los esfuerzos necesarios para desactivar o disminuir la tensión o el conflicto que enfrenten, con el objetivo de no utilizar la fuerza. En su entender, la ley no establece reglas claras para la protección de terceras personas de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos³⁴.

38. En relación con la recomendación relativa a **tomar medidas para que funcionarios federales y estatales se abstengan de emitir declaraciones públicas sobre la legalidad de la actuación de las fuerzas de seguridad en casos que puedan constituir un uso indebido de la fuerza antes de contar con los resultados de una investigación**, el Estado mexicano indicó que la CNDH ofició a la Secretaría de la Marina para que la autoridad competente apruebe los comunicados emitidos por su Unidad de Comunicación Social para que la información difundida, con motivo de los operaciones sea veraz y confiable³⁵. Asimismo, el Estado se refirió al informe pormenorizado del artículo 32 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza que ya fue mencionado anteriormente.

39. La CMDPDH se refirió a un operativo realizado en Culiacán, Sinaloa contra el Cártel de Sinaloa, en la que se capturó brevemente al hijo de Joaquín Guzmán Loera (alias “el Chapo Guzmán”) y quien fue liberado por sus custodios ante las amenazas de represalia contra sus familias. La mencionada organización destacó que en la conferencia de prensa posterior al fallido operativo las declaraciones y juicios de valor sobre la legalidad de las actuaciones fue previa a investigaciones. Como ejemplo, citan las declaraciones de Luis Cresencio Sandoval, Secretario de la Defensa Nacional quien emitió declaraciones sobre las actuaciones de las fuerzas de seguridad sin investigación previa y dijo “que se privilegió en todo momento la protección del interés jurídico superior como es la vida de la población civil, también el respeto de derechos humanos y el adecuado uso de la fuerza, y evitar que se llegasen a presentar algún tipo de masacre”. Asimismo, citó también a Alfonso Durazo Montaña, Secretario de Seguridad Pública, quien señaló en esta misma conferencia de prensa que “primeramente, creo que los elementos de los cuerpos de seguridad en el país, particularmente las Fuerzas Armadas, el Ejército y la Marina, que son instituciones altamente valoradas, han hecho un gran trabajo por años”³⁶.

³³ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párrs. 12-13.

³⁴ Amnistía Internacional, Documento “México, insumos para el Informe Anual de la Comisión Interamericana, 31 de octubre de 2019.

³⁵ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 5.

³⁶ CMDPDH, Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, 8 de noviembre de 2019, págs. 4-5.

40. Aunque la participación de la CNDH permite observar que existen órganos que impulsan el cumplimiento de esta recomendación, la información remitida es escasa para evaluar el estado de su implementación. Más bien, resaltan los ejemplos presentados en los cuales se observa que la práctica de las autoridades mexicanas de referirse a la legalidad de los operativos antes de una correspondiente investigación no ha sido del todo erradicada, máxime si es que estos ejemplos provienen de conferencias de prensa de operativos de gran relevancia como el ocurrido en Culiacán, Sinaloa. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado indicó que la SSPC instruyó a todo el personal para que, en el ejercicio de sus funciones, no desarrolle políticas públicas de comunicación social que afecten derechos de terceros, ni exhiba fotografías o proporcione datos personales de los detenidos, en los medios de comunicación³⁷. Sin perjuicio de lo anterior, y ante la evidencia presentada, la Comisión considera que la recomendación se encuentra en cumplimiento parcial.

41. Respecto de la recomendación sobre **asegurar que, en casos de desaparición forzada, ejecuciones extrajudiciales y tortura, las líneas de investigación no sólo respondan a la autoría material, sino que incluya la responsabilidad de la cadena de mando** el Estado se refirió a las Leyes Generales de Desaparición y Tortura. Indicó que en ambos dispositivos se establece que la responsabilidad penal ante la comisión de dichos crímenes abarca a los superiores jerárquicos, y en esta misma línea se refirió también al Código de Justicia Militar que sanciona la falta de *notitia criminis* por parte de elementos de seguridad, sin perjuicio de su rango o jerarquía. Este tipo de regulación está también incluida en el Manual de Uso de la Fuerza. Asimismo, el Estado recaló que las recomendaciones de la CNDH emitidas a la Secretaría de Marina han servido para dar inicio a las investigaciones que la FGR le ha radicado. Finalmente, el Estado se refirió a que con la sanción de la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza se ha establecido un régimen de responsabilidades que establece que los superiores jerárquicos serán responsables cuando deban tener o tengan conocimiento de que los agentes bajo su mando, hayan empleado ilícitamente la fuerza, los instrumentos o armas de fuego a su cargo y no lo impidan o no lo denuncien ante las autoridades correspondientes³⁸. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado agregó la realización de acciones de capacitación a mandos navales de la SEMAR en materia de derechos humanos en seguimiento a recomendaciones de la CNDH³⁹.

42. Al respecto, la CIDH advierte que la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza regula en su capítulo XI el Régimen de Responsabilidades. Dicha norma establece que los mandos de las instituciones que disponen de elementos para la seguridad pública deben verificar que sus subordinados actúen de conformidad con la ley, el uso ilegítimo de la fuerza debe ser sancionado y la obligación de todo integrante de la fuerza pública de denunciar ante la autoridad competente de tener conocimiento del uso ilegítimo de la fuerza. En efecto, la CIDH encuentra que el establecimiento de un régimen de responsabilidades es un avance en materia de lucha contra la impunidad en la seguridad pública, los supuestos regulados son bastante acotados al uso de la fuerza pública en operativos oficiales y por agentes identificados. Sin embargo, hechos de tortura, desaparición forzada y ejecuciones extrajudiciales pueden ser cometidos en operativos clandestinos, y en omisión o aquiescencia de agentes estatales, o por terceras personas.

43. Asimismo, si bien el marco normativo dispone que las investigaciones en materia de desaparición forzada incluyan la cadena de mando, la CIDH advierte que requiere mayor evidencia evaluar el impacto del régimen de responsabilidad en el uso de la fuerza y cómo ha interactuado con las demás obligaciones en materia de denuncia de graves violaciones por parte de elementos sometidos a control jerárquico. En atención a lo anterior, la CIDH considera que la recomendación se encuentra parcialmente cumplida.

44. En relación con la recomendación sobre **crear sistemas de información, recopilación y análisis de datos respecto de la violencia que afecta a mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas**

³⁷ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 14.

³⁸ Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe "Situación de los Derechos Humanos en México", pág. 10.

³⁹ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 15.

migrantes, defensoras y defensores de derechos humanos, operadores de justicia, personas LGBT, pueblos indígenas y personas privadas de libertad el Estado señaló que en el caso de niños, niñas y adolescentes, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (en adelante “NNA”) dispuso la creación de Sistema Nacional de Información y Sistemas Especiales de Información, cuya administración está a cargo de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Integral de Protección de NNA (en adelante “el SIPINNA”) y los sistemas locales de protección. De acuerdo con el Estado, el Sistema está pasando por un momento de transformación y pronto compilará a través de 148 indicadores datos provenientes del Comité Técnico Especializado en Información sobre la Protección Integral de los Derechos de NNA (en adelante “el CTEIPIDNNA”) ⁴⁰. Asimismo, también indicó que está en proceso la recolección de información de 46 indicadores turnados a las 32 entidades, en su mayoría de Protección Especial, Violación a la Intimidad de Niñas, Niños y Adolescentes, etc.), para su validación y alimentación en el Sistema Nacional de Información ⁴¹.

45. El Estado también se refirió a esfuerzos realizados para reforzar el trabajo del CTEIPIDNNA. En su informe, se observa que el CTEIPIDNNA aprobó el 2019 la hoja de ruta para la aprobación de su plan de trabajo 2019-2024 y la revisión de la batería de indicadores del Sistema Nacional de Información, y el proceso para presentar la aprobación de la propuesta de la norma técnica basada en los “Lineamientos para incorporar la perspectiva de NNA en los proyectos estadísticos del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica” ⁴². Sumado a lo anterior, el Estado también informó que cuenta con un registro de NNA en situación de migración en estaciones migratorias o estancias provisionales y con un registro de NNA en situación de migración en albergues del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia, Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia y Asociaciones Civiles y que ambas bases de datos se actualizan periódicamente ⁴³.

46. Por otro lado, el Estado hizo referencia al Consejo Nacional para la Prevención de la Discriminación (en adelante “el CONAPRED”) y su función de censal en el marco de la Encuesta Nacional sobre Discriminación (“en adelante “la ENADIS”) instrumento que visibiliza la acumulación de desventajas sociales que afectan a las personas que pertenecen a grupos sociales históricamente discriminados, y que están presentes en distintos ámbitos de la vida social y cotidiana. Según lo reportado la última ENADIS es de 2017 y permitió generar indicadores para el diseño de la política pública de prevención y combate contra la discriminación en áreas como la salud, la educación, el trabajo, el desarrollo social, el combate a la pobreza, la cultura, la participación ciudadana y el goce de derechos civiles y políticos, entre otros. Según lo informado, la ENADIS captó información sobre mujeres, niñas, niños, adolescentes y jóvenes, personas mayores, personas indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad, trabajadoras del hogar remuneradas, personas de la diversidad religiosa, personas extranjeras y personas LGBTI, y prejuicios y estereotipos respecto de migrantes y personas trans ⁴⁴.

47. En línea con lo anterior, el Estado informó que la CONAPRED desarrolló el 2019 el Sistema Nacional sobre Discriminación (en adelante “el SINDIS”) el cual constituye un instrumento virtual que proporciona información objetiva, histórica y verificable en materia de discriminación y aporta insumos importantes para dar seguimiento al avance en el cumplimiento del derecho a la igualdad y no discriminación en México. Asimismo, el Estado dio cuenta de otros órganos que también recopilan y sistematizan información de poblaciones en situación de vulnerabilidad como la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (en adelante “la CEAV”) a través del Registro Nacional de Víctimas (en adelante “el RENAVID”). De modo específico el RENAVID

⁴⁰ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 12.

⁴¹ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 12.

⁴² Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 13.

⁴³ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 18.

⁴⁴ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 15-16.

ha sido útil para identificar el tipo de discriminación de afronta la población LGTBI en los servicios de atención⁴⁵.

48. La CIDH da cuenta de que el Estado también se ha referido a que la Fiscalía General de la República (en adelante “la FGR”) cuenta con dos categorías de Sistemas de información estadística y de soporte a las funciones de investigación y persecución de los delitos federales de la especialidad de cada una de las unidades sustantivas que la integran, y derivan de las denuncias interpuestas por delitos cometidos en agravio de mujeres, niñas, niños y adolescentes, así como personas migrantes, defensoras de derechos humanos, LGBT, etc. De acuerdo con el Estado, estos sistemas permiten el seguimiento en general de las indagatorias desde su inicio, trámite, determinación, procesos penales ante la autoridad jurisdiccional, sentencias, entre otras⁴⁶.

49. En relación a las personas en situación migratoria, el Estado indicó que la Unidad de Investigación de Delitos contra Personas Migrantes mantiene registros internos de datos generales de las víctimas, mismos que forman parte de las investigaciones, y al respecto se observa la coincidencia en información de la edad y que de dicho dato, permite enfocar si se trata de NNA⁴⁷.

50. Respecto de las personas privadas de libertad, el Estado se refirió a la existencia de la Encuesta Nacional de Población Privada de Libertad (en adelante “la ENPOL”) y sobre las personas defensoras y periodistas se remitió a los informes estadísticos periódicos reportados por el Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas⁴⁸. Sobre la suspensión de la ENPOL y la falta de presupuesto de la mencionado Mecanismo para el 2019, la CIDH se referirá en específico más adelante. Finalmente, respecto de las mujeres, el Estado informó que el Instituto Nacional de Información Estadística y Geográfica (en adelante “el INEGI”) cuenta con el Sistema Integrado de Estadísticas sobre Violencia contra las Mujeres (en adelante “el SIESVIM”) que sistematiza información sobre los tipos de violencia ejercidos en contra de las mujeres, la magnitud, las formas e intensidad en la que ocurre y con la finalidad de que sirva como referente para apoyar y sustentar la definición, seguimiento y evaluación de la políticas públicas encaminadas a erradicar la violencia contra las mujeres. Este sistema se compone de 272 indicadores, cada uno diseñado con su correspondiente ficha técnica⁴⁹.

51. En relación con las personas afrodescendientes, tal como ya se señaló, la CIDH valora positivamente que la ENADIS incluyera en 2017 la variable relacionada con dicha población, obteniendo como resultado que el 4,7% de la población total de personas de 15 a 59 años en México, se autoreconocieron como afrodescendientes⁵⁰. Asimismo, la Comisión destaca la aprobación de la reforma constitucional por parte del Senado de la República de México al artículo segundo donde se le otorga reconocimiento a la población afrodescendiente en la Constitución Política⁵¹. La Comisión espera que Estado Mexicano establezca canales de comunicación con las organizaciones de la sociedad civil en el marco del diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas censales, particularmente respecto a la inclusión de la variable afrodescendiente en el Censo 2020 que estará llevando a cabo el INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía); con la

⁴⁵ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 17-18.

⁴⁶ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 17-18.

⁴⁷ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 19.

⁴⁸ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 19.

⁴⁹ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 19-20.

⁵⁰ CONAPRED, [Encuesta Nacional sobre Discriminación \(ENADIS\)](#), 2017.

⁵¹ Diario Oficial. Poder Ejecutivo Secretaría de Gobernación, [Decreto por el que se adiciona un apartado C al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#), 9 agosto 2019.

finalidad de que se garantice la adecuación de la pregunta de autoreconocimiento étnico-racial tanto para pueblos indígenas como afrodescendientes⁵².

52. En estos términos, la CIDH observa que el Estado ha desarrollado un sistema completo de recopilación y análisis de datos respecto de violencia contra la mujer. Asimismo, la CIDH encuentra de que existen instrumentos que permiten conocer algunos aspectos de la violencia ejercida en contra de NNA, personas en situación migratoria, personas LGTBI y población afrodescendiente. Asimismo, la CIDH ha dado cuenta del reporte del Estado en relación con la ENPOL e informes del Mecanismo de Protección a personas defensoras y periodistas, con las atingencias que serán explicadas más adelante. En vista de lo anterior, dado que los sistemas de información sobre personas privadas de libertad, personas defensoras de derechos humanos y periodistas afrontan una situación crítica, la CIDH considera que estos grupos, en materia de registro, se encuentran desatendidos. La misma situación ocurre con las personas y pueblos indígenas respecto de los cuales la CIDH no ha identificado un instrumento específico de medición, sino solamente menciones tangenciales. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado indicó que se había concluido el proceso de planeación regional en siete regiones indígenas, y que en los pre-diagnósticos presentados a las Asambleas de autoridades indígenas, se incluyó información sobre la incidencia delictiva del fuero común por cada mil habitantes y la tasa de homicidios reportada por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP)⁵³.

53. En razón de lo anterior, la Comisión considera que la recomendación se encuentra en cumplimiento parcial.

54. En relación con la recomendación sobre **reorientar el abordaje del tema de drogas**, el Estado informó que en la actualidad es responsabilidad de la Guardia Nacional las actividades y operaciones de seguridad pública. Asimismo, también informó que, según la Dirección General de Promoción de la Cultura en Derechos Humanos, Quejas e inspección de la FGR, en 2019 se capacitaron a 3.292 funcionarios públicos a través de 86 cursos en materia de derechos humanos, sumando 981 horas de clase. El Estado también indicó que en cumplimiento del Reglamento de la Ley Orgánica de la FGR la Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad, realizó 1.013 cursos y conferencias en materia de prevención del delito y la farmacodependencia. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado señaló que el Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024) plantea reformular el combate a las drogas y reducir los niveles de consumo a través del levantamiento de las prohibiciones de sustancias y reorientar la ejecución del gasto en programas de reinserción y desintoxicación⁵⁴. Adicionalmente, indicó también que en mayo de 2019 adoptó la estrategia “Juntos por la Paz” que busca impactar en los determinantes biopsicosociales que previenen y reducen el uso de sustancias psicoactivas en niños, niñas y adolescentes⁵⁵.

55. Por su parte la CMDPDH informó del “Anteproyecto de Dictamen de la Ley de Regulación del Cannabis” presentado en octubre de 2019. Dicho anteproyecto retoma algunas de las exigencias de la sociedad civil experta, como el autocultivo, el cultivo asociado y un mercado regulado; no obstante, la CMDPDH ha llamado la atención de que el modelo planteado resulta preocupante para el contexto mexicano. En su entender, el anteproyecto plantea una alta regulación, excluye a grupos en situación de vulnerabilidad y tiende a favorecer únicamente a las grandes empresas en relación con el acceso al mercado. Asimismo, la CMDPDH indicó que el anteproyecto en mención no está armonizado con la Ley General de Salud y el Código Penal Federal, dejando de lado la oportunidad de abordar la descriminalización de las personas usuarias, la

⁵² CIDH. Audiencia, México: [Criterio Racial en censo 2020](#), 172 Período de sesiones. Jamaica. 9 mayo 2019.

⁵³ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párrs. 17-18.

⁵⁴ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 12 -24.

⁵⁵ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 19.

capacitación de los cuerpos policiales y del sistema de procuración de justicia para cesar la persecución, acoso y extorsión con pretexto de investigar la posesión de marihuana⁵⁶.

56. En virtud de lo anterior, la CIDH concluye que la recomendación se encuentra en cumplimiento parcial.

B. Desapariciones y desapariciones forzadas

- Adoptar una Ley General sobre Desaparición y Desaparición Forzada, y adoptar todas las medidas necesarias para asegurar que, tanto a nivel federal como estatal, la legislación y las prácticas se ajusten a los estándares internacionales en la materia.
- Establecer mecanismos de búsqueda inmediata de personas desaparecidas en todo el territorio nacional.
- Mejorar el Registro Nacional de Personas Desaparecidas como un registro único de desapariciones y que además permita registrar a una persona como víctima de desaparición forzada. Una base de datos debe contar con información personal de las personas desaparecidas, la información personal que sea necesaria, principalmente genética y muestras celulares, de los familiares de las personas desaparecidas con su consentimiento, y la información genética y muestras celulares provenientes de los cuerpos de cualquier persona no identificada que fuera privada de la vida. Dicha información personal deberá ser protegida en el portal del Registro de acuerdo a estándares internacionales sobre acceso a la información.
- Fortalecer los mecanismos existentes en materia de alerta temprana y búsqueda urgente en casos de desaparición de mujeres y niñas para asegurar su aplicación efectiva a nivel federal, estatal y municipal. Asimismo, fortalecer el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas para que éste proporcione información precisa y confiable sobre las mujeres y niñas desaparecidas y desaparecidas forzadamente.
- Atender las recomendaciones del GIEI conforme las atribuciones conferidas en su mandato, específicamente su solicitud reiterada de entrevistarse con los integrantes del Ejército, así como para visitar el Batallón 27 y continuar con las investigaciones en el caso. Considerar la utilización de mecanismos similares para otros casos de graves violaciones a los derechos humanos.

57. Sobre la recomendación que llama al Estado a **adoptar una Ley General sobre Desaparición y Desaparición Forzada, y asegurar que la legislación y las prácticas se ajusten a los estándares internacionales en la materia**, como ya se ha informado anteriormente, el Estado adoptó la Ley General de Desaparición Forzada y Desaparición Cometida por Particulares (en adelante “la Ley General”) el 17 de noviembre de 2017, la que entró en vigor el 16 de enero de 2018. En vista de lo anterior, el Estado cumplió la primera parte de la recomendación.

58. En cuanto a la demás medidas para asegurar que las prácticas se ajusten a los estándares internacionales en la materia, el Estado reiteró el objeto de la Ley General e indicó que la implementación de la misma corresponde a las autoridades de los tres órdenes de gobierno y que ésta debe ser interpretada de conformidad con los estándares internacionales⁵⁷. Respecto de la Comisión Nacional de Búsqueda (en adelante “la CNB”) indicó que ésta tiene varios medios de comunicación (línea 0800 y sistemas de mensajería en tiempo

⁵⁶ CMDPDH, Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, 8 de noviembre de 2019, págs. 4-5.

⁵⁷ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, págs. 21-22.

real) que operan 24 horas y 365 días del año para el reporte de desapariciones, resaltando que según esta metodología la búsqueda no está condicionada a la presentación de una denuncia⁵⁸.

59. Sumado a lo anterior, la CIDH encuentra relevante el anuncio público, realizado por la Secretaría de Gobernación, de siete medidas para la búsqueda de las personas desaparecidas: i. la búsqueda de personas desaparecidas es una prioridad gubernamental, ii. aceptación de la competencia para conocer comunicaciones del Comité de Naciones Unidas contra las Desapariciones Forzadas; iii. invitación al Comité contra la Desaparición Forzada para que realice una visita oficial el 2020; iv. cumplimiento de decisiones internacionales y arribo de soluciones amistosas; v. suscripción de convenios de colaboración científica; vi. presentación de una iniciativa normativa para instaurar el mecanismo extraordinario forense; y, vii. Fortalecimiento de la CNB con personas comisionadas de la Unidad de Búsqueda de la SSPC⁵⁹.

60. Por su parte, la CNDH destacó que si bien en los últimos dos años el Estado ha emprendido diversas acciones legislativas para enfrentar la crisis de desapariciones y la atención a las víctimas, en la actualidad “no existe una adecuada aplicación y materialización de las leyes⁶⁰. Según el “Informe Sombra Temático sobre Desaparición Forzada y por Particulares en México” elaborado por organizaciones de sociedad civil especializadas en la materia con ocasión del sexto examen de México ante el Comité de Derechos Civiles y Políticos, las herramientas para frenar la desaparición forzada de personas no han sido suficientes para afrontar la crisis humanitaria⁶¹.

61. La CNDH también identificó como avances en materia de desaparición forzada la reinstalación parcial del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, Emisión del Protocolo Homologado de Investigación para los delitos de Desaparición Forzada y desaparición cometida por particulares; instalación de la CNB y 23 Comisiones Locales de Búsqueda⁶² y la creación de la Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada de la FGR y 26 Fiscalías Especializadas de las Entidades Federativas⁶³.

62. Después de la adopción de la Ley General y la conformación de la CNB, la CIDH reconoce la complejidad en la implementación del mandato legal respecto de la creación del Sistema Nacional de Búsqueda (en adelante “el SNB”). Dicho mandato incorpora y crea una serie de órganos, herramientas, e instancias de coordinación, a nivel estatal y federal. Ahora bien, de modo general, la CIDH valora positivamente la reinstalación del SNB el 23 de marzo de 2019, aunque dicho acto no contó con la participación del Fiscal General de la República. Asimismo, la CIDH tomó nota de que el Estado redujo el presupuesto para la búsqueda de

⁵⁸ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, págs. 22.

⁵⁹ La Jornada. [Instruye AMLO siete acciones para búsqueda de desaparecidos](#). 30 de agosto de 2019; Animal Político. [Las siete acciones de búsqueda de desaparecidos propuestas por AMLO](#). 30 de agosto de 2019.

⁶⁰ CNDH, Actualización correspondiente al año 2019 de la aportación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (CNDH) en el marco de la revisión del cumplimiento de recomendaciones contenidas en el “Informe sobre situación de los Derechos Humanos en México”, publicado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 2015. Octubre de 2019.

⁶¹ Informe Sombra Temático sobre Desaparición Forzada y por Particulares en México. Documento elaborado por Centro de Derechos Humanos de la Montaña, Tlachinollan, Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo A.C. (CEPAD), Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM) y Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos” (Red TDT) en el marco del Sexto Examen de México ante el Comité de Derechos Civiles y Políticos. Pág. 3. [en adelante “Informe sombra (...)”]

⁶² Comisiones creadas en los siguientes estados: Baja California, Campeche, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Durango, México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

⁶³ CNDH, Actualización correspondiente al año 2019 de la aportación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (CNDH) en el marco de la revisión del cumplimiento de recomendaciones contenidas en el “Informe sobre situación de los Derechos Humanos en México”, publicado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 2015. Octubre de 2019.

personas⁶⁴, de los cuales, aproximadamente, el 50% se asignó a la CNB, y el restante se destinó al resto de procesos del SNB⁶⁵.

63. Partiendo de la información remitida para la elaboración de este informe, la CIDH considera que un eje central de la Ley General, de cara a las recomendaciones de la Comisión, es la adopción de medidas para la entrada en funcionamiento del SNB y las herramientas de manejo de información sobre personas desaparecidas. En estos términos, la Comisión revisará en el presente Informe el estado de implementación de los órganos que tienen funciones, según la Ley General, en el SNB:

- a. Comisiones Locales de Búsqueda (en adelante “las CLB”): en sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado indicó que, hacia diciembre de 2019, se han instalado 28 CLB, estando pendientes la creación de las CLB de Aguascalientes, Guanajuato y Yucatán. Asimismo, informó también que se ejecutaron más de 248 millones de pesos mexicanos con esta finalidad⁶⁶.
- b. Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación: el mencionado Programa es el instrumento rector dispuesto por la Ley General para la identificación de personas fallecidas cuya creación se encuentra a cargo de la Procuraduría General de la República (en adelante “la PGR”). De acuerdo con un documento público de la PGR del año anterior, este órgano no habría podido avanzar con la implementación del Programa Nacional por la falta de instauración del SNB⁶⁷.
- c. Programa Nacional de Búsquedas: de acuerdo con la Ley General, el plazo para la creación del mencionado Programa se encuentra vencido desde el 12 de septiembre de 2018. Al respecto, la CIDH da cuenta de su participación como observadora de las reuniones para la construcción metodológica del Programa Nacional de Búsqueda, en la discusión se presentaron los campos sobre los cuáles se formulará el Plan Nacional, que comprende los siguientes rubros: lineamientos y normas, contexto, participación de los familiares, gestión de la información, transparencia y rendición de cuentas, coordinación y sensibilización. Asimismo, existió un énfasis importante en la inclusión del conocimiento previo y las metodologías existentes sobre búsqueda que despliegan las organizaciones de familiares de personas desaparecidas⁶⁸.
- d. Fiscalías Especializadas para la investigación y persecución de los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares (en adelante “las Fiscalías Especializadas”): organizaciones de sociedad han reportado que no existe información cierta respecto del cumplimiento del mandato de la Ley General en relación con la creación de las Fiscalías Especializadas, y que más bien, la Fiscalía Especializada de Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada de la FGR sufrió una reducción presupuestal de alrededor del 28% en el 2019 en comparación a los destinados el año anterior⁶⁹. Sin perjuicio de lo anterior, SERAPAZ indicó que los siguientes estados aún carecen de Fiscalías Especializadas: Aguas Calientes, Baja California Sur, Chiapas, Guanajuato, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sonora, Tabasco y Yucatán⁷⁰. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado indicó que las Fiscalías Especializadas cuentan con los recursos humanos y financieros suficientes⁷¹.

⁶⁴ El presupuesto para 2019 fue de 400 millones de pesos mexicanos, lo que implicó una reducción de 69 millones de pesos respecto del ejercicio fiscal de 2018.

⁶⁵ Movimiento por nuestros desaparecidos en México. Informe Alternativo para el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. 10 de septiembre de 2019. Pág. 2.

⁶⁶ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 21.

⁶⁷ PGR. [La PGR presentará el Programa Nacional de Exhumaciones, ante la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.](#)

⁶⁸ Reunión sostenida el 7 de octubre de 2019, en las instalaciones del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

⁶⁹ Informe sombra (...). Pág. 4;

⁷⁰ Reunión sostenida el jueves 17 de octubre de 2019 con representantes de FUNDAR – Centro de Análisis e Investigación, SERAPAZ- Servicios y Asesoría para la Paz, y la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho.

⁷¹ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 22.

- e. Consejo Nacional Ciudadano: el Consejo fue instalado el año 2018, sin embargo, para el presente informe, la CIDH no cuenta con información respecto del funcionamiento del mismo.
- f. Grupos de búsqueda: la CIDH no cuenta con información respecto de la conformación, operación y puesta en funciones de los mismos.

64. Asimismo, respecto de las herramientas para la gestión de la información dispuestas por la Ley General, se ha informado lo siguiente:

- a. Registro Nacional de personas desaparecidas y no localizadas (en adelante “el RNPED”): el Estado indicó que la CNB ha desarrollado un plan estratégico para “normalizar” el RNPED para administrar y coordinar su operación a nivel nacional, y que en la actualidad la FGR, las procuradurías o fiscalías estatales y fiscalías especializadas se encuentran validando y actualizando el RNPED⁷². Al respecto, la CIDH fue informada de que el RNPED no ha sido actualizado desde abril de 2018⁷³ y que la metodología censal no ha sido difundida con las organizaciones de sociedad civil ni organizaciones de familiares de personas desaparecidas⁷⁴. Ahora bien, en una conferencia de prensa, la titular de CNB anunció la puesta en marcha de un nuevo sistema para la denuncia de personas desaparecidas a través de medios de captación (internet y teléfono). Según lo difundido, la nueva plataforma alimentará el RNPED, pero no solo capta la información reportada con fines estadísticos, sino que el registro gatilla las acciones de búsqueda e investigación, al margen de que exista una denuncia o no. El registro puede ser levantado por las autoridades locales o por ciudadanos, incluso de modo anónimo⁷⁵. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado agregó que la plataforma es parte de una estrategia de integración del RNPED, cuyo primer eje es la creación de la herramienta tecnológica, y el segundo es la alimentación del Registro de modo automático por parte de las diferentes autoridades. Asimismo, agregó que se realizó una campaña de difusión de rostros y nombres para la búsqueda, y sensibilización en torno a ella, de personas desaparecidas⁷⁶.
- b. Banco Nacional de Datos Forenses: de acuerdo con la Ley General el Banco se encuentra a cargo de la FGR y tiene por objeto concentrar la información relevante para la búsqueda e identificación de personas desaparecidas, pero a la fecha de adopción del presente informe el mismo no ha sido creado pese a que el plazo legal se encuentra vencido⁷⁷.
- c. Registro Nacional de Personas Fallecidas no identificadas y no reclamadas: de acuerdo con la Ley General, este Registro es el instrumento que concentra la información forense procesada de los restos humanos encontrados en el territorio nacional. Su confección se encuentra a cargo de la FGR, pero a la fecha de adopción del presente informe el mismo no ha sido conformado pese a que el plazo legal se encuentra vencido⁷⁸.

⁷² Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 23.

⁷³ Informe sombra (...). Pág. 3; y Movimiento por nuestros desaparecidos en México. Informe Alternativo para el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. 10 de septiembre de 2019, pág. 3.

⁷⁴ Reunión sostenida el jueves 17 de octubre de 2019 con representantes de FUNDAR – Centro de Análisis e Investigación, SERAPAZ- Servicios y Asesoría para la Paz, y la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho.

⁷⁵ CNB, [Conferencia de prensa de lanzamiento del RNPED](#), 7 de noviembre de 2019.

⁷⁶ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 26-28.

⁷⁷ Movimiento por nuestros desaparecidos en México. Informe Alternativo para el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. 10 de septiembre de 2019, pág. 3.

⁷⁸ Respecto al Banco Nacional de Datos Forenses y el Registro Nacional de Personas Fallecidas No identificadas y Reclamadas, el Estado indicó en sus observaciones (párrafo 35) que ambas herramientas continúan en proceso de “creación y perfeccionamiento” y dio cuenta de abril de 2019 se entrevistó a los titulares de los Servicios Periciales y Médicos Forenses de todo el país, para recabar información con este propósito.

- d. Registro Nacional de Fosas: a la fecha de adopción del presente informe el mencionado Registro no ha sido creado pese a que el plazo legal se encuentra vencido⁷⁹, aunque el 30 de agosto de 2019 la CNB señaló que desde el año 2006 se han localizado 3024 fosas clandestinas de las que se han exhumado 4974 cuerpos⁸⁰.
- e. Registro Administrativo de Detenciones: de acuerdo con la CNDH el 27 de mayo de 2019 se publicó la Ley Nacional de Registro de Detenciones y el Registro Administrativo de detenciones se encuentra en fase de implementación⁸¹.
- f. Alerta AMBER: la CIDH no logró identificar información actualizada respecto de las gestiones para la entrada en operación de la alerta AMBER en caso de desaparición de personas. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado indicó que esta Alerta es aplicada previa evaluación, caso por caso⁸².
- g. Protocolo Homologado de Búsqueda: el Estado informó que el mismo tomará en cuenta para su creación diversos insumos teóricos y prácticos, se elaborará con un enfoque diferenciado y se ajustará a los estándares internacionales de Naciones Unidas⁸³. La Comisión advierte que de acuerdo con la Ley General, el plazo para la adopción del Protocolo de Búsqueda ya se encuentra vencido y varias organizaciones han mostrado su preocupación por dicha demora por la falta de directrices para la conducción de búsquedas en el territorio nacional con un enfoque de localización de personas con vida, así como para la búsqueda personas desaparecidas de larga data⁸⁴. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado informó que Protocolo se encuentra en elaboración y tendrá en cuenta la información que resulte del registro digital para alimentar el análisis de contexto que permita generar estrategias específicas para la búsqueda con enfoque diferenciado⁸⁵.
- h. Protocolo Homologado de Investigación: el Estado se refirió al “Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada”⁸⁶. Según su reporte, el este Protocolo Homologado, cuenta con la activación de un Mecanismo de Búsqueda Urgente, que indica que una vez ingresada la información por el Centro de Denuncia y Atención Ciudadana (CEDAC) al Sistema Nacional de Información Ministerial (SNIPD que gatilla la alerta a la Red Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, que en el caso de niños, niñas y adolescentes dispone la emisión de la Alerta AMBER⁸⁷. Asimismo, la CIDH encuentra que, en cumplimiento de la Ley General, desde el 2018 se encuentra vigente y en funciones el “Protocolo Homologado de Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares”⁸⁸. La CIDH fue informada de que este Protocolo se

⁷⁹ Movimiento por nuestros desaparecidos en México. Informe Alternativo para el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. 10 de septiembre de 2019, pág. 3.

⁸⁰ Noticieros Televisa. [Existen 3,024 fosas clandestinas en México, informa gobierno de AMLO](#), 30 de agosto de 2019; Milenio. [En 13 años, se hallaron 3 mil 24 fosas clandestinas; con AMLO, 522](#), 30 de agosto de 2019; Amnistía Internacional, Documento “México, insumos para el Informe Anual de la Comisión Interamericana, 31 de octubre de 2019.

⁸¹ CNDH, Actualización correspondiente al año 2019 de la aportación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (CNDH) en el marco de la revisión del cumplimiento de recomendaciones contenidas en el “Informe sobre situación de los Derechos Humanos en México”, publicado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 2015. Octubre de 2019, pág. 7.

⁸² Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 23.

⁸³ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 25.

⁸⁴ Movimiento por nuestros desaparecidos en México. Informe Alternativo para el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. 10 de septiembre de 2019. Pág. 2; Informe sombra (...) Pág. 3.

⁸⁵ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 25 y 29-30.

⁸⁶ [Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada](#)

⁸⁷ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, págs. 25-26.

⁸⁸ [Protocolo Homologado de Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares](#)

adoptó sin consulta con las organizaciones de víctimas y de sociedad civil, no contiene enfoques diferenciados por población vulnerable y no ha sido difundido a las entidades federativas⁸⁹.

65. Adicionalmente, la CNDH⁹⁰ calificó como trascendente el dictamen del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas del 5 de agosto de 2019 relacionado con la comunicación planteada por los familiares de Christian Téllez Padilla quien desapareció en Veracruz el 20 de octubre de 2010. El Comité declaró que el señor Téllez fue víctima de desaparición forzada y determinó que el Estado conduzca una investigación exhaustiva, rigurosa, imparcial, independiente y eficaz para determinar las circunstancias de la desaparición de la víctima⁹¹. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado indicó que la FGR ha comisionado a dos analistas de inteligencia del 9 de diciembre al 5 de febrero de 2020 para aender el asunto, y que se ha instalado un grupo de trabajo conformado por la SEGOB, la CNB y la Fiscalía de Veracruz⁹².

66. Sobre la base de la información agregada, la Comisión observa que respecto de la recomendación relacionada con la **adopción de las medidas necesarias para asegurar que a nivel federal y estatal, tanto la legislación y las prácticas se ajusten a los estándares en la materia** el Estado ha adoptado medidas tendientes a la implementación de la Ley General, en específico para la implementación del Sistema Nacional de Búsqueda, específicamente respecto de la conformación de las Comisiones Locales de Búsqueda y las Fiscalías Especializadas, con las atingencias planteadas anteriormente. En este escenario, la CIDH advierte que la adopción y conformación del Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación, el Programa Nacional de Búsquedas, el Consejo Nacional Ciudadano y los Grupos de Búsqueda, resulta aún incipiente. La misma conclusión es de advertir respecto de las herramientas y órganos en materia de gestión de la información como quedó detallado anteriormente, con especial énfasis respecto del Protocolo Homologado de Búsqueda. En consideración a lo anterior, la Comisión encuentra que la recomendación se encuentra con cumplimiento parcial sustancial.

67. En lo relativo a la recomendación de **establecer mecanismos de búsqueda inmediata de personas desaparecidas**, si bien el Estado indicó los mecanismos de búsqueda emprendidos por la CNB a través de canales telefónicos e internet, el Protocolo Homologado de Búsqueda aún no ha sido adoptado y la CIDH no cuenta con información respecto del cumplimiento de funciones de las CLB. Finalmente, la Comisión también encuentra que el Estado ha reportado respecto del Protocolo Homologado de Búsqueda e Investigación que fuera adoptado antes de la entrada en vigor de la Ley General. La CIDH observa que, en concordancia con la legislación actual, el instrumento aplicable es el Protocolo Homologado de Investigación, sin embargo, el mismo ha sido objeto de críticas por parte de organizaciones de sociedad civil precisamente por su falta de inclusión en la confección del mismo. La CIDH espera que en su siguiente versión, resultado del Mecanismo de Verificación Constante de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, estas observaciones sean atendidas por el Estado. En virtud de lo anterior, la CIDH considera que la recomendación se encuentra en cumplimiento parcial.

68. En cuanto a la recomendación de **mejorar el Registro Nacional de Personas Desaparecidas como un registro único de desapariciones con información genética y protegida**, como ya se detalló, el Estado ha emprendido la tarea de actualización del mencionado Registro. Tal como la Comisión lo ha advertido anteriormente, el RNPED tuvo su última actualización de datos al día 30 de abril de 2018, y a esa fecha

⁸⁹ Reunión sostenida el jueves 17 de octubre de 2019 con representantes de FUNDAR – Centro de Análisis e Investigación, SERAPAZ- Servicios y Asesoría para la Paz, y la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho; Movimiento por nuestros desaparecidos en México. Informe Alternativo para el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. 10 de septiembre de 2019. Pág. 9.

⁹⁰ CNDH, Actualización correspondiente al año 2019 de la aportación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (CNDH) en el marco de la revisión del cumplimiento de recomendaciones contenidas en el “Informe sobre situación de los Derechos Humanos en México”, publicado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 2015. Octubre de 2019.

⁹¹ Comité de Derechos Humanos, [Dictamen aprobado por el Comité al tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 2750/2016](#). 5 de agosto de 2019.

⁹² Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 33-34.

registraba un total de 37.435 personas desaparecidas⁹³. Según lo estipulado por la Ley General, las cifras subsiguientes quedaron bajo la órbita de la CNBP, pero el RNPED ha sido relajando recientemente por lo que la nueva metodología para su alimentación aún no puede ser evaluada. Adicionalmente, la CIDH observa con preocupación que la recomendación está dirigida a que el Registro integre la información genética y protegida, lo que en efecto está previsto en la Ley General a partir del Banco Nacional de Datos Forenses y el Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas. Sin embargo, tal como se detalló anteriormente, esos aún no están en funcionamiento.

69. Esta recomendación se encuentra estrechamente relacionada con el actual proceso para la creación del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense (en adelante “el Mecanismo Extraordinario”). La trascendencia en este asunto supone tal importancia para la CIDH que en el marco de su 172 Período de Sesiones convocó a la audiencia pública “Desapariciones forzadas y la propuesta del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense en México”.

70. En la audiencia pública, los representantes de sociedad civil enfatizaron la necesidad de la creación del Mecanismo Extraordinario debido a la existencia de una crisis que fue descrita como la saturación y desconfianza generalizada en el trabajo de los servicios forenses del Estado, resultado de un deterioro institucional y contexto de impunidad que han generado hoy cifras alarmantes sobre cuerpos sin identificar y miles de personas desaparecidas a las que el sistema de justicia no ha podido responder por falta de preparación⁹⁴. En la audiencia pública también se señaló que la grave crisis en materia forense responde a cuatro fenómenos complejos. Primero, la fragmentación y baja calidad de la información forense existente; segundo, al volumen de evidencia, pues pese a las discrepancias respecto del total de restos censados, es posible proyectar que serán varios miles de cuerpos que será necesario estudiar; a los problemas técnicos, debido a la multifragmentación y alteración térmica que dificulta la contabilización de individuos; y, la trazabilidad de los restos, dado que existen diferentes lugares de sepultura, oficiales y clandestinos, que deben ser objeto de exhumaciones⁹⁵.

71. Por su lado, el Estado, dio cuenta del compromiso estatal de establecer como la principal prioridad del Gobierno las tareas de búsqueda e identificación de personas en el marco de la emergencia forense que atraviesa México⁹⁶.

72. Asimismo, según el Movimiento por Nuestros Desaparecidos México, la necesidad de este Mecanismo Extraordinario también responde a la capacidad del Estado para procesar e identificar los cadáveres bajo su custodia que se encuentra rebasada, lo que ha provocado una grave contaminación de la evidencia que afecta las posibilidades de la determinación de las causas de la muerte de los cadáveres en custodia y la posible investigación, esclarecimiento y posterior sanción de las personas responsables de dichas muertes de tratarse de eventos criminales. Ante esta situación indicaron que es necesario que el rezago en identificación forense sea enfrentado a través de un organismo que cuente con autonomía técnica y de decisión, con un alto componente de participación internacional técnica y financiera, y con recursos suficientes para ejecutar su mandato⁹⁷.

73. Además de la Audiencia Pública, la CIDH ha participado como observadora del proceso de discusión sobre la creación del Mecanismo Extraordinario durante el 2019, en cuanto a su diseño, funciones y responsables en varias oportunidades, junto con organizaciones de la sociedad civil, la CNB, la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos y la Secretaría de Gobernación, y encuentra que los principales

⁹³ Gobierno de México, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, [Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas](#).

⁹⁴ CIDH, [Audiencia Pública sobre desapariciones forzadas en México, 172 período de sesiones de la CIDH](#), 10 de mayo de 2019.

⁹⁵ CIDH, [Audiencia Pública sobre desapariciones forzadas en México, 172 período de sesiones de la CIDH](#), 10 de mayo de 2019.

⁹⁶ CIDH, [Audiencia Pública sobre desapariciones forzadas en México, 172 período de sesiones de la CIDH](#), 10 de mayo de 2019.

⁹⁷ Movimiento por nuestros desaparecidos en México, Informe Alternativo para el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. 10 de septiembre de 2019. Pág. 2; Informe sombra (...) Pág. 5.

retos sobre el mencionado mecanismo giran en torno a dos principales temas: la naturaleza jurídica de su creación y el alcance de su mandato.

74. Finalmente, el 5 de diciembre de 2019, el Estado anunció públicamente la adopción del acuerdo de creación del Mecanismo Extraordinario como el resultado del proceso de diálogo descrito anteriormente⁹⁸. La Comisión valora que la decisión formal del Mecanismo y dará seguimiento al desarrollo normativo e institucional para la entrada en funcionamiento del mismo. La CIDH espera que el Mecanismo incluya adecuadamente las expectativas y propuestas de las organizaciones especializadas, los familiares y las organizaciones de víctimas, en cuanto a su independencia y autonomía. Asimismo, alienta que el mismo, opere con una estrategia técnico científica multidisciplinaria, de acuerdo con los estándares internacionales consolidados en la materia. La CIDH manifiesta su plena disposición para continuar brindando su apoyo técnico en el proceso de construcción del Mecanismo, conforme con su mandato.

75. Sobre la base de lo anterior, la CIDH advierte la carencia en la actualidad, de un registro nacional, unificado y actualizado, e integrado con el Banco de Datos Forenses y su correspondiente Registro Nacional de Personas Fallecidas No identificadas y No reclamadas, conforme lo previsto en la Ley General. En atención a esta situación, la CIDH entiende que la recomendación se encuentra en cumplimiento parcial.

76. En cuanto a la recomendación de **fortalecer los mecanismos existentes de alerta temprana y búsqueda urgente en casos de desaparición de mujeres y niñas, y fortalecer el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas para que proporcione información precisa y confiable sobre mujeres y niñas**, el Estado informó de la integración del enfoque de género en el proyecto de Protocolo Homologado de Búsqueda, del proceso de elaboración de guías de acción inmediata con enfoque diferenciado, incluyendo mujeres, así como que la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad prevé que para el caso de la sustracción de menores, deberán implementarse sistemas de alerta y protocolos de acción inmediata para su búsqueda y localización, en el que coadyuven con los integrantes del sistema las corporaciones de emergencia, medios de comunicación, prestadores de servicios de telecomunicaciones, organizaciones no gubernamentales y ciudadanía en general⁹⁹.

77. Por su parte, la CIDH ha continuado recibiendo reportes preocupantes relativos a desapariciones de mujeres, niñas y adolescentes dando cuenta de la ineficacia de los mecanismos existentes y de la necesidad de fortalecerlos¹⁰⁰. De acuerdo con cifras públicas del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, hasta enero de 2019 del total de 40.180 personas extraviadas, 25% serían mujeres¹⁰¹. Asimismo, de las 32 entidades federativas que conforman la República mexicana, la situación en el estado de México es particularmente preocupante dado que concentra el mayor número de casos de desaparición de niñas y mujeres en su territorio: mientras el porcentaje de mujeres desaparecidas a nivel nacional es del 25%, asciende a 46% en el estado de México¹⁰².

78. Asimismo, la CIDH ve con preocupación las informaciones que refieren a obstáculos que siguen existiendo en el acceso a la justicia en casos de desapariciones de mujeres y que resultan en una situación de impunidad¹⁰³. Según las informaciones recibidas por la Comisión, entre las barreras de acceso a la justicia que encuentran los familiares de mujeres desaparecidas cuando inician su búsqueda se encuentra la complejidad de los procedimientos existentes para activar el Protocolo Alba y la Alerta AMBER; la negativa

⁹⁸ SEGOB, [Aprueban el primer Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense en el país: los recursos serán ilimitados asegura Olga Sánchez Cordero](#), 5 de diciembre de 2019

⁹⁹ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe "Situación de los Derechos Humanos en México", octubre de 2019. Pág.25.

¹⁰⁰ Amnistía Internacional, [Situación de los Derechos Humanos en el Mundo](#), Informe Anual 2017/2018, 2018. Pág. 314.

¹⁰¹ CNDH. Actualización correspondiente al año 2019 de la revisión del cumplimiento de recomendaciones contenidas en el "Informe sobre situación de los Derechos Humanos en México", octubre 2019. párr. 16.

¹⁰² Id(dh) eas, Violaciones a los derechos de las mujeres por desaparición de mujeres y niñas en el Estado de México, audiencia temática celebrada en el marco del 172 Periodo de Sesiones de la CIDH, 9 de mayo de 2019.

¹⁰³ Amnistía Internacional, [Situación de los Derechos Humanos en el Mundo](#), Informe Anual 2017/2018, 2018. Pág. 314.

reiterada de las autoridades de procuración de justicia a iniciar inmediatamente la búsqueda informando de la necesidad de esperar 72 horas para dar aviso del caso; así como la falta de armonización de la legislación para tipificar, investigar y sancionar la desaparición de mujeres, incluyendo la falta de tipificación de los delitos de desaparición forzada y de desaparición en algunos Códigos Penales locales¹⁰⁴. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado indicó que 24 estados aplican el Protocolo Alba y que 17 estados han constituido un Comité Técnico¹⁰⁵.

79. En relación con el fortalecimiento del RNPED la CIDH advierte la ausencia de un registro consolidado oficial de mujeres, adolescentes y niñas desaparecidas en algunos estados, impidiendo evaluar la magnitud del fenómeno y adoptar las políticas apropiadas¹⁰⁶.

80. La Comisión observa que parte de la crisis humanitaria en torno a la desaparición de personas en el Estado incluye la falta de una metodología que distinga las desapariciones forzadas, de las atribuidas a particulares o miembros de la delincuencia organizada, así como de aquellas en las que se desconoce el paradero de la persona por causas distintas a la comisión de un delito, que permita hacer la distinción por género¹⁰⁷. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado indicó que la nueva plataforma que alimenta el RPNED permite registrar estas diferencias y establece el flujo de procesos cuando se reporta una desaparición¹⁰⁸. Sin perjuicio de lo anterior, la CIDH encuentra que la recomendación se encuentra en cumplimiento parcial.

Seguimiento al Asunto Ayotzinapa

81. En 2019 el Mecanismo de Seguimiento al Asunto Ayotzinapa (MESA) adoptó un nuevo Plan de Trabajo para continuar el seguimiento a las medidas cautelares otorgadas (MC/409-14) y a las recomendaciones del GIEI y del MESA formuladas en sus informes, e inició una nueva fase de asistencia técnica y presencia permanente en México.

82. En diciembre de 2018 el Estado mexicano creó la Comisión de la Verdad y Acceso a la Justicia para el caso Ayotzinapa –COVAJ– como mecanismo de coordinación política para avanzar desde las instancias pertinentes en las solicitudes de los familiares de los estudiantes desaparecidos con el propósito de lograr el esclarecimiento de la verdad. La COVAJ invitó a la Comisión Interamericana a participar en ella. La CIDH ha saludado la creación de esta Comisión y asiste regularmente a sus sesiones, e incluso, solicita la realización de sesiones extraordinarias cuando lo estima pertinente. El Estado ha dado cuenta de que, a través de su Secretaría de Relaciones Exteriores, se ha firmado un convenio con la la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos, para brindar asistencia técnica y asesoría a la COVAJ¹⁰⁹.

83. El 14 de marzo de 2019, el MESA presentó ante la COVAJ su Informe Final y el Plan de Trabajo para 2019, a cargo de la Presidenta de la CIDH, Comisionada Esmeralda Arosemena de Troitiño. El Plan de Trabajo refuerza la asistencia técnica al Estado a través de la creación de un Grupo de Acompañamiento Técnico

¹⁰⁴ Id(dh)eads, [Informe alternativo sobre la desaparición de mujeres en el Estado de México](#), junio de 2018; Cortalínea, [En la Ciudad de México, impunes los casos de mujeres desaparecidas](#), 7 de marzo de 2019; La Jornada, [Desapariciones de mujeres en CDMX se concentran en cuatro alcaldías](#), 25 de junio de 2019; Infobae, [En el Estado de México se emitió una segunda Alerta de Violencia de Género por el alto número de mujeres desaparecidas](#), 2 de octubre de 2019.

¹⁰⁵ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 23.

¹⁰⁶ Naciones Unidas - Comité contra la Desaparición Forzada, [Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención](#), con adición de las Observaciones de seguimiento del Comité sobre la información adicional presentada por México en virtud del artículo 29, párrafo 4, de la Convención, CED/C/MEX/FU/1, 19 de noviembre de 2018. Párr.46.

¹⁰⁷ CNDH. Actualización correspondiente al año 2019 de la revisión del cumplimiento de recomendaciones contenidas en el “Informe sobre situación de los Derechos Humanos en México”, octubre 2019, párr. 21. .

¹⁰⁸ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 37-39.

¹⁰⁹ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, págs. 27.

–GAT- que integran personas de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH que están de forma permanente en México. Esta presencia permanente en el país para atender las actividades del Plan de Trabajo es una de las características especiales de esta nueva fase del Mecanismo. Igualmente, el acompañamiento técnico que presta la Comisión cuenta con la participación de personas expertas que hicieron parte del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes –GIEI-, específicamente Ángela Buitrago y Francisco Cox, y en línea con la solicitud de los padres y madres de los estudiantes desaparecidos quienes solicitaron la presencia de dichos expertos para contribuir con las labores de investigación¹¹⁰.

84. Por su parte, el Estado reafirmó su voluntad de avanzar con el cumplimiento de la medida cautelar a través de la nueva fase de la asistencia brindada por la CIDH, a través del acuerdo del Mecanismo Especial de Cooperación y Asistencia Técnica para dar acompañamiento a la COVAJ. El Estado dio cuenta de los objetivos del Plan de Trabajo 2019 mencionado líneas arriba: verificar y asistir técnicamente el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por el Grupo Interdisciplinario de Expertas y Expertos Independientes GIEI y el Mecanismo Especial de Seguimiento del asunto Ayotzinapa MESA, en relación con la medida cautelar MC-409-14, en materias de búsqueda, investigación, atención a víctimas y medidas estructurales y de no repetición; y prestar asistencia técnica y apoyo para el desarrollo de capacidades en materias relacionadas con derechos humanos, incluyendo temas relacionados con desaparición, búsqueda, investigación, atención a víctimas y reparación integral, acordadas previamente entre las partes¹¹¹.

85. A solicitud de los padres y madres de los estudiantes desaparecidos quienes plantearon la necesidad de involucrar a los expertos independientes con mayor capacidad de acción en la investigación, la CIDH solicitó al Estado la reinstalación del GIEI. En este sentido, el 9 de enero de 2020, en el seno de la COVAJ, se acordó la reinstalación del GIEI con las prerrogativas y mandatos necesario para el ejercicio de sus funciones.

86. En el seguimiento de los ejes principales de la medida cautelar se destaca el especial interés de la CIDH en avanzar en la búsqueda de los jóvenes desaparecidos. Al respecto, la Comisión de la Verdad ha adelantado diligencias en conjunto con la Unidad Especial de la Fiscalía, aunque el paradero de los estudiantes no ha sido localizado. La CIDH ha tomado nota de las solicitudes de información y de visitas a lugares hechas por las autoridades mexicanas coordinadas en la Comisión de la Verdad para dar con el paradero de los estudiantes.

87. El Estado reportó como resultados de la COVAJ la realización de una visita al 27/o Batallón de Infantería en Iguala, Guerrero; el acompañamiento de búsquedas, el intercambio de información, la elaboración y publicación de sus lineamientos de operación, y la realización de sus sesiones ordinarias y extraordinarias.

88. El Estado también indicó que por ACUERDO A/010/19 de la FGR, el 26 de junio de 2019 se reemplazó la Oficina de Investigación, por la Unidad Especial de Investigación y Litigación para el caso Ayotzinapa (en adelante “la Unidad Especial”). La CIDH ha saludado la creación de la Unidad Especial y la remisión y centralización de varios asuntos relacionados con el caso a dicha Unidad. La Comisión ha tomado conocimiento de que, en 2019, la Unidad Especial presentó dos pliegos de consignación que en la actualidad se encuentra siendo litigado.

89. El Estado se refirió a la situación jurídica de las 32 personas vinculadas al Caso Ayotzinapa que fueron puestas en libertad durante el 2019. En el caso de 30 personas, señaló, que los autos de libertad con reserva de ley fueron otorgados puesto que no se acreditó su vinculación con la organización criminal alegada y por la exclusión de sus declaraciones autoinculatorias por la supuesta ocurrencia de hechos de tortura. El Estado indicó que dicho autos procesales no consistirían resoluciones definitivas o de fondo, y que de existir otras causas penales en su contra “estas personas podrían continuar privadas de libertad”. Respecto de 2 personas, el Estado indicó que éstas fueron absueltas por falta de pruebas en su participación de los delitos de

¹¹⁰ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, págs. 27.

¹¹¹ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, págs. 26.

delincuencia organizada y secuestro. Además indicó que dada la complejidad de los hechos imputados a los inculpados, la absolución por un delito en concreto no implica que no se sigan otros procedimientos penales en su contra¹¹².

90. Con ocasión de los cinco años de la desaparición de los estudiantes, la Comisión emitió un comunicado en el que expresó su preocupación por la ausencia de resultados en materia de justicia y verdad. La Comisión lamentó que aún no existan respuestas a sobre lo ocurrido y quiénes fueron las personas involucradas en los hechos de aquel trágico 26 de septiembre de 2014. A la fecha no hay personas condenadas por el tipo delictivo de desaparición forzada, ni se han esclarecido las denunciadas irregularidades en la investigación. Además, la CIDH expresa su preocupación con las decisiones judiciales que condujeron a liberaciones de personas presuntamente vinculadas con los hechos y que podrían tener información valiosa sobre el paradero de los estudiantes. Igualmente, reiteró la persistencia de problemas de investigación tales como una investigación fragmentada, incompleta; falta de detenciones y consignaciones por desaparición forzada; falta de detenciones de actores estatales por acción u omisión. Asimismo, la Comisión ha resaltado a la importancia de ahondar en la investigación sobre los miembros del 27 Batallón, la determinación de la posible participación de varios cuerpos de policías municipales, policías estatales y policías federales.

91. Sobre lo anterior el Estado indicó que las labores de búsqueda desplegadas han privilegiado la participación activa de la SEDENA en “diversos puntos de interés que ha arrojado el análisis de información realizado por la COVAJ, así como con el apoyo de los ex integrantes del GIEI, lo que ha generado importantes avances en la ubicación del paradero de los estudiantes. Asimismo, informó que del análisis de información se han establecido mapas de actores de interés, los cuales se tienen ubicados respecto a su probable ubicación geográfica. Ello con el objetivo de establecer su grado de participación en los hechos y su vinculación con el proceso penal¹¹³. La CIDH da cuenta de que, según lo expuesto en la sesión de la COVAJ de 18 de diciembre de 2019, durante el 2019 se realizaron 18 ejercicios de búsqueda, que incluyen 214 puntos de búsqueda en 107 jornadas de trabajo, lo que ha arrojado como resultado el hallazgo de nuevos restos óseos que esperan el análisis de ADN por un laboratorio independientes fuera del territorio mexicano.

92. En materia de atención a víctimas, la CIDH ha monitoreado los avances de las autoridades del Estado en los planes de atención en salud para los padres y madres de los 43 estudiantes, que incluye un plan para los casos urgentes. Asimismo, ha hecho seguimiento a los casos de los estudiantes Edgar Vargas y Aldo Gutiérrez, así como las medidas para atender a los familiares, tales como planes de atención. En el marco de su segunda visita oficial, la Comisionada Presidenta Esmeralda Arosemena de Troitiño y la delegación de la CIDH se trasladó a Ayutla de los Libres, en el estado de Guerrero, para visitar a Aldo Gutiérrez, joven herido la noche del 26 de septiembre de 2014, y a su familia. El Mecanismo conoció la casa donde se encuentra Aldo Gutiérrez, que fue diseñada y construida para que reciba la atención médica que requiere en un lugar ubicado cerca de sus familiares. La delegación también conoció al personal médico y a los familiares y sus representantes sobre la evolución en su estado de salud desde que fue trasladado de la Ciudad de México a su nueva vivienda.

93. Relacionado con las medidas estructurales, la Comisión ha dado seguimiento a la propuesta de creación de un Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense para México. El 9 de mayo de 2019, como ya se informó, se realizó la audiencia Desapariciones forzadas y Propuesta de Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense para México, a petición de varias organizaciones que representan colectivos de familiares de personas desaparecidas en México. La sociedad civil manifestó que existe una crisis forense y la importancia de crear un Mecanismo extraordinario que la aborde, tal como se ha dado cuenta en el apartado referente a las recomendaciones en materia de desaparición forzada. El 30 de julio de 2019, la CIDH convocó a una reunión de seguimiento a la audiencia temática, para continuar con el diálogo y avanzar en el proceso de entendimiento entre la sociedad civil y el Estado. Acompañaron la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas en México y la Oficina del CICR en el país.

¹¹² Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párrs. 40-42.

¹¹³ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 43.

94. La CIDH continuará participando y desplegando sus funciones de monitoreo y asistencia técnica respecto de las labores de búsqueda, investigación, asistencia a víctimas y el establecimiento de medidas estructurales de no repetición, en virtud de la medida cautelar a favor de los 43 estudiantes desaparecidos y sus familias, y sus mandatos convencionales.

C. Tortura

- Adoptar una Ley General sobre Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y adoptar todas las medidas necesarias para asegurar que tanto a nivel federal como estatal, la legislación y las prácticas se ajusten a los estándares internacionales en la materia, en particular en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.
- En particular, asegurar que la Ley General sobre Tortura excluya “pruebas” y “confesiones” obtenidas mediante tortura del proceso penal de la persona torturada y de otras personas implicadas en dichas confesiones. Establecer claramente en la ley que la parte acusadora tiene la carga de la prueba para demostrar la licitud de cualquier prueba impugnada.
- Crear un Registro Único Nacional de personas detenidas y asegurar que dichas personas sean puestas a disposición inmediata de un juez bajo riesgo de sanción.
- Investigar casos en los que los jueces no han ordenado una investigación cuando existan denuncias o indicios de tortura o malos tratos. Asegurar que se aplique el Protocolo de Estambul a nivel nacional por autoridades competentes e independientes en forma expedita y bajo riesgo de sanción.
- Establecer el uso obligatorio de cámaras y otros protocolos de seguridad durante los interrogatorios y en las patrullas como medida preventiva de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes.
- Establecer lineamientos de aplicación federal y estatal sobre la recopilación de estadísticas uniformes en graves violaciones a los derechos humanos. En particular, el Estado debe mejorar el sistema de recopilación de información de forma desagregada, con una metodología consistente y transparente.
- Eliminar el arraigo y la flagrancia equiparada del ordenamiento jurídico mexicano.

95. Sobre la recomendación de **adoptar una Ley General sobre Tortura y de asegurar que las prácticas en la materia se ajusten a estándares internacionales**, la CIDH destaca que la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (en adelante “la Ley General sobre Tortura”) fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de 2017. Con ello, el Estado ha cumplido la primera parte de la recomendación.

96. En cuanto a las demás medidas que contempla la recomendación, el Estado informó que la Dirección General de Promoción de la Cultura en Derechos Humanos, Quejas e Inspección de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos de la FGR promueve la cultura de protección a los derechos humanos a través de “la impartición continua y permanente de cursos de capacitación” a los agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Federal Ministerial, personal pericial y administrativo a nivel federal y estatal. Asimismo, las capacitaciones también son dictadas a personal de las Secretarías de Defensa Nacional (en adelante “la SEDENA”), Marina, Policía Federal, Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, Procuradurías y Fiscalías Generales de Justicia y Secretarías de Seguridad Pública de los estados¹¹⁴.

97. Según el Informe Alternativo de las Organizaciones de Sociedad Civil de México, en el marco del séptimo examen periódico de México ante el Comité Contra la Tortura de las Naciones Unidas (en adelante “el Informe Alternativo”), le Ley General sobre Tortura enfrenta múltiples retos en su implementación¹¹⁵. En

¹¹⁴ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 30.

¹¹⁵ [Informe Alternativo de las Organizaciones de Sociedad Civil de México al Comité Contra la Tortura de la ONU 2012 – 2019](#), pág. 14.

particular, organizaciones de la sociedad civil señalaron que aproximadamente la mitad de los 32 estados de México no han creado Fiscalías Especializadas en la investigación de dicho crimen, pese a que el plazo legal para su implementación se encuentra vencido como ya quedó consignado en este informe. Asimismo, llamaron la atención sobre posibles retrocesos en la erradicación de la tortura, debido al riesgo que supone el modelo militarizado de la Guardia Nacional y el aumento de la lista de delitos a los que les corresponde la prisión preventiva oficiosa¹¹⁶. En el Informe Alternativo la sociedad civil manifestó su preocupación por la evolución del “procedimiento abreviado” para la terminación anticipada del proceso penal, resultado de la modificación constitucional del artículo 20, apartado A, fracción VII, y por la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales, debido a que organizaciones de sociedad civil han documentado la ocurrencia de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes (en adelante “TCID”) cometidas por agentes fiscales para obligar a los imputados la aceptación de la responsabilidad imputada y la renuncia al juicio oral¹¹⁷.

98. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado señaló que “revisó y elevó” el perfil de los funcionarios públicos que integran la Fiscalía contra la Tortura. Asimismo, indicó que desde octubre de 2019 la mencionada Fiscalía se encuentra en Proceso de Evaluación y Certificación en el Estándar de Competencia “Promoción de la Atención de las Víctimas de Tortura de Acuerdo al Protocolo de Estambul”¹¹⁸.

99. Por su parte, la CMDPDH llamó la atención de que no todos los estados de la República cuentan con fiscalías que aborden el tema de la tortura en particular como se encuentra estipulado por Ley. Según su información, en el ámbito federal, la Fiscalía contra la Tortura ha sido implementada; pero su funcionamiento fue calificado como “precario” pues únicamente se le asignaron 457,758 pesos mexicanos (sólo poco más de 24 mil dólares) para funcionar en 2019¹¹⁹.

100. La CNDH señaló que la tortura es todavía un flagelo en el Estado y que desde el año 2013 a enero de 2019, dicho órgano ha iniciado 285 expedientes de queja relacionados con torturas y 3239 quejas por tratos crueles, inhumanos o degradantes (en adelante “TCID”). Una alta concentración de estas denuncias se concentran en los estados de México, Guerrero, Tamaulipas, Ciudad de México, Veracruz y Michoacán por los hechos de tortura, y en Tamaulipas, Veracruz, Michoacán, Ciudad de México, Estado de México, y Oaxaca por los hechos de TCID. Solo en el 2019, la CNDH ha emitido tres recomendaciones por tortura y una por TCID, en todos los casos dicho órgano aplicó las evaluaciones psicológicas, forenses correspondientes, de acuerdo con el Protocolo de Estambul¹²⁰.

101. Según el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas, si bien la Ley General contra la Tortura se ajusta a la definición internacional de dicha conducta, mostró su preocupación respecto de que la tipificación no abarque de modo expreso “los actos de tortura cometidos con el fin o propósito de obtener información o una confesión de un tercero, ni aquellos dirigidos a intimidar o coaccionar a otras personas distintas de la víctima”. Asimismo, el Comité lamentó que, pese a celebración de consultas en 2019, el Programa Nacional contra la Tortura no ha sido adoptado de acuerdo con el mandato legal; que el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura haya tenido escaso impacto y que los procesos de reforma para su fortalecimiento no sean evidentes¹²¹.

¹¹⁶ [Informe Alternativo de las Organizaciones de Sociedad Civil de México al Comité Contra la Tortura de la ONU 2012 – 2019](#), pág. 15.

¹¹⁷ [Informe Alternativo de las Organizaciones de Sociedad Civil de México al Comité Contra la Tortura de la ONU 2012 – 2019](#), pág. 20.

¹¹⁸ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párrs. 45-46.

¹¹⁹ CMDPDH, Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, 8 de noviembre de 2019, pág. 8.

¹²⁰ CNDH, Actualización correspondiente al año 2019 de la aportación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (CNDH) en el marco de la revisión del cumplimiento de recomendaciones contenidas en el “Informe sobre situación de los Derechos Humanos en México”, publicado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 2015. Octubre de 2019, pág. 8.

¹²¹ Comité contra la Tortura, [Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de México](#). Aprobadas por el Comité en su 66º período de sesiones de 23 de abril a 17 de mayo de 2019, pág. 4.

102. De acuerdo con el Informe “Patrones de Impunidad” el Centro PRODH indicó que hacia febrero de 2019, la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura de la FGR contaba con 4.814 investigaciones por dicho delito. Ahora bien, según su estudio, de enero de 2018 a enero de 2019, el ejercicio de la acción penal se realizó en dos ocasiones y, a febrero de 2019, solo nueve personas fueron detenidas como resultado de los mandatos de aprehensión librados. Asimismo, dicho informe reporta que la mencionada Fiscalía Especial cuenta únicamente con 46 agentes del Ministerio Público¹²².

103. Considerando la sanción de la Ley General, la CIDH concluye que la recomendación se encuentra con cumplimiento parcial sustancial. Sin embargo, reitera la importancia de que el Estado adopte las medidas necesarias a fin de garantizar que las prácticas respectivas, en cuanto su implementación programática y normativa en los diferentes poderes del Estado, se ajusten a dicha Ley General y a los estándares internacionales en la materia¹²³.

104. Acerca de la recomendación de asegurar que **la Ley General sobre Tortura excluya pruebas y confesiones obtenidas mediante tortura y que la parte acusadora debe probar la licitud de la prueba impugnada**, la CIDH observa que dicha Ley prevé en su artículo 51 la exclusión o nulidad de la prueba cuando haya sido obtenida a través de actos de tortura o por cualquier otra violación a derechos humanos¹²⁴. Asimismo, dicho precepto estipula que “en todos los casos, el Ministerio Público tendrá la carga de acreditar que la prueba ha sido obtenida de manera lícita”¹²⁵. De esta forma, la CIDH considera que la recomendación se encuentra cumplida de manera total.

105. Sin perjuicio de lo anterior, resulta preocupante que el Comité contra la Tortura haya reportado que accedió a información que señala que el uso de la tortura para obtener confesiones sigue siendo habitual y que las confesiones obtenidas mediante tortura se utilizan contra los acusados como prueba de culpabilidad ante los tribunales¹²⁶. Asimismo, la CIDH reitera su preocupación, compartida por las organizaciones de sociedad civil¹²⁷, por la adopción por parte de la SCJN de una tesis de jurisprudencia que dispone que es únicamente en casos de autoincriminación que se debe reponer un proceso penal en el que la persona sentenciada afirma que su condena se basó en evidencias fabricadas bajo tortura¹²⁸. Al respecto, en sus observaciones el Estado indicó que la SCJN también ha contemplado la existencia de situaciones que ameritan la reposición del procedimiento a pesar de no existir confesión¹²⁹.

106. En relación con la recomendación de **crear un Registro Único Nacional de Personas Detenidas y asegurar que éstas sean puestas a disposición de un juez en forma inmediata**, el Estado informó que el 27 de mayo de 2019 se publicó la Ley Nacional del Registro de Detenciones. Dicha norma dispone la creación de un Registro Nacional de Detenciones como parte del Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública¹³⁰. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado informó que el 22 de noviembre de 2019 se publicaron los Lineamientos para el funcionamiento, operación y conservación del

¹²² Centro PRODH, [Patrones de Impunidad. Deficiencias en la Investigación de Violaciones a Derechos Humanos y Alternativas en el Poder Judicial](#). Pág. 35.

¹²³ CIDH, [Informe Anual. México](#), 2017, párr. 84.

¹²⁴ *Ibidem*, párr. 85.

¹²⁵ [Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes](#), Diario Oficial de la Federación, 26 de junio de 2017, artículo 51.

¹²⁶ Comité contra la Tortura, [Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de México](#). Aprobadas por el Comité en su 66º período de sesiones de 23 de abril a 17 de mayo de 2019, pág. 4.

¹²⁷ [Informe Alternativo de las Organizaciones de Sociedad Civil de México al Comité Contra la Tortura de la ONU 2012 – 2019](#), pág. 19.

¹²⁸ CIDH, [Informe Anual. México](#), 2018. párr. 77

¹²⁹ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 47.

¹³⁰ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 32.

Registro Nacional de Detenciones que regula su funcionamiento, a fin de que se utilice de forma homologada en todo el territorio mexicano¹³¹.

107. Según lo aportado por el Estado, el Registro será una base de datos, operada por el Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, que concentrará la información proporcionada por las instituciones de seguridad pública sobre las personas detenidas y bajo su custodia. La plataforma será accesible a través de un sistema de consulta que mostrará una versión pública de la información contenida. Asimismo, le Ley establece la obligación de registrar inmediatamente, o en la unidad administrativa más cercana, en el momento en el que la persona detenida es puesta bajo custodia de las instituciones de seguridad pública¹³².

108. Por su parte OACNUDH saludó la adopción de la mencionada Ley e indicó que su correcta implementación será una salvaguarda fundamental para las personas privadas de libertad. Sin perjuicio de lo anterior, llamó la atención respecto a la no inclusión de las privaciones de libertad por mandamiento de la jurisdicción militar entre los supuestos anteriores¹³³. Dicha institución, antes de la aprobación de la norma, había indicado que era necesario incluir en la operación del registro las detenciones llevadas a cabo bajo la jurisdicción militar, ya que no resultaba justificable que dicho proceso no abarque la privación de libertad realizada por elementos de las Fuerzas Armadas¹³⁴. La CIDH reitera que la Ley ha sido objeto de un proceso de inconstitucionalidad planteado por la CNDH que se encuentra aún pendiente de resolver¹³⁵.

109. En línea con lo anterior, el Centro PRODH señaló que la mencionada Ley aborda las obligaciones de las Fuerzas Armadas con un lenguaje confuso y con una regulación fragmentada, en los artículos 19 y quinto transitorio, dado que de dichas normas se desprenderían al menos dos interpretaciones. Según el Centro PRODH una de esas interpretaciones pareciera justificar que las fuerzas armadas no tienen la obligación de dar aviso inmediatamente de la detención a la autoridad policial competente ni de brindar la información necesaria para que ésta genere el registro correspondiente¹³⁶.

110. Por su parte, la CMDPDH observó con preocupación que la Ley prevé dentro de sus artículos transitorios reformas a la Ley de Migración con el objeto de crear un registro de personas migrantes detenidas. En su entender, de la Ley de Migración no se desprenden supuestos específicos para la detención migratoria. Es decir, la privación de la libertad de personas migrantes no cuenta con parámetros dentro de la ley que permitan evaluar la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la detención caso por caso. Por lo mismo, este transitorio tendría consecuencias para las personas en búsqueda de protección internacional, y podría desencadenar detenciones automáticas y arbitrarias¹³⁷.

111. En vista de lo anterior, si bien el Registro ha sido aprobado legalmente, la CIDH observa que para dar por cumplida la presente recomendación es necesario que se resuelva la acción de inconstitucionalidad planteada por la CNDH y que se inicie la implementación material del Registro. En

¹³¹ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 75.

¹³² Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe "Situación de los Derechos Humanos en México", pág. 32.

¹³³ OACNUDH – México, [Avances y preocupaciones en las leyes sobre uso de la fuerza y registro de detenciones](#), 24 de mayo de 2019

¹³⁴ OACNUDH – México, [Nota informativa: Consideraciones preliminares sobre la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y la Ley Nacional de Registro de Detenciones](#), 23 de mayo de 2019

¹³⁵ CNDH, Actualización correspondiente al año 2019 de la aportación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (CNDH) en el marco de la revisión del cumplimiento de recomendaciones contenidas en el "Informe sobre situación de los Derechos Humanos en México", publicado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 2015. Octubre de 2019.

¹³⁶ Centro PRODH, Información de seguimiento al Informe "Situación de los derechos humanos en México" 2015. Información enviada el 2 de octubre de 2019. Pág. 12.

¹³⁷ CMDPDH, Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe "Situación de Derechos Humanos en México", 8 de noviembre de 2019, pág. 9.

atención a ello, la CIDH considera que la recomendación se encuentra en etapa de cumplimiento parcial sustancial.

112. En cuanto a la recomendación de **asegurar que personal capacitado aplique el Protocolo de Estambul e investigar casos en que los jueces no ordenen investigar denuncias o indicios de tortura**, el Estado reiteró lo informado anteriormente¹³⁸ y señaló que se “revisó y elevó el perfil de los servidores públicos que integran la Fiscalía Especial en Investigación el Delito de Tortura, quienes cuentan con experiencia y conocimientos en materia de derechos humanos e investigación en el delito de tortura”¹³⁹.

113. Al respecto, el Comité contra la Tortura dio cuenta de las deficiencias en la aplicación de las evaluaciones médico psicológicas de las presuntas víctimas de torturas y TCID, dado que estas evaluaciones ocurren a destiempo y no son exahustivas, lo que genera dudas respecto de la imparcialidad de médicos y psicólogos peritos en la materia. Asimismo, el Comité mostró su preocupación con que el resultado negativo de las pruebas psicológicas genera el archivo automático de las denuncias de esta naturaleza¹⁴⁰.

114. Sobre esta misma temática, el Informe Alternativo indicó que los peritajes médico-psicológicos, se han convertido en un mecanismo concreto que bloquea la investigación y sanción de actos de tortura, precisamente porque las investigaciones sobre la ocurrencia de estos crímenes se reducen a los resultados de estos peritajes, que son ejecutados por personal de la PGR¹⁴¹. En esta misma temática, la CMDPDH señaló que identificó una tendencia por parte de la entonces PGR de rechazar Protocolos de Estambul practicados de forma independiente, lo que resulta, en su entender, contrario al derecho de acceso a la justicia de las víctimas¹⁴².

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

116. Sobre la recomendación de establecer el **uso obligatorio de cámaras durante interrogatorios y patrullas**, el Estado no aportó información correspondiente al año 2019 e indicó que se reiteraba lo informado anteriormente¹⁴³. La CIDH encuentra que esta información no permite analizar el nivel de avance en el cumplimiento de la recomendación. El Comité contra la Tortura, lamentó que el Estado tampoco le proporcionase información sobre el procedimiento de interrogatorio¹⁴⁴. Ante la ausencia de avances al respecto, la CIDH concluye que la recomendación continúa pendiente de cumplimiento.

117. Acerca de la recomendación de **asegurar estadísticas uniformes y mejorar el sistema de recopilación de información**, el Estado informó sobre la creación y organización del Registro nacional del Delito de Tortura como la herramienta de investigación e información de los casos en que se denuncie e

¹³⁸ En su quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México” del año anterior, el Estado remitió el “Protocolo de Actuación para Quienes Imparten Justicia en Asuntos que Involucren Hechos Constitutivos de Tortura y Malos Tratos” emitido por la SCJN, en el cual se estableció la aplicación de protocolos como el de Estambul.

¹³⁹ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, págs. 32-33.

¹⁴⁰ Comité contra la Tortura, [Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de México](#). Aprobadas por el Comité en su 66º período de sesiones de 23 de abril a 17 de mayo de 2019, pág. 8.

¹⁴¹ [Informe Alternativo de las Organizaciones de Sociedad Civil de México al Comité Contra la Tortura de la ONU 2012 – 2019](#), pág. 14, 54.

¹⁴² CMDPDH, Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, 8 de noviembre de 2019, pág. 10.

¹⁴³ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 34.

¹⁴⁴ Comité contra la Tortura, [Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de México](#). Aprobadas por el Comité en su 66º período de sesiones de 23 de abril a 17 de mayo de 2019, pág. 5.

investigue este tipo de delitos. Según lo informado, este Registro será coordinado por la PGR, integrará bases de datos de las instituciones de procuración de justicia, de la CNDH, de los organismos de protección estatales, de la CEAV y de las comisiones locales de atención a víctimas, y también de los casos ante organismos internacionales¹⁴⁵.

118. Respecto de la incidencia de la práctica de la tortura, el Comité contra la Tortura, señaló que el Estado debe garantizar la realización periódica de la Encuesta Nacional de Población Privada de Libertad (en adelante “la ENPOL”) y la publicación de sus resultados¹⁴⁶. El Informe Alternativo indicó la necesidad de “rescatar la ENPOL para conocer lo vivido por las personas detenidas, procesadas y privadas de libertad. Según lo informado el 2019 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía señaló que la ENPOL para el año 2019 sería cancelada¹⁴⁷.

119. En estos términos, siendo que el Estado no ha informado respecto del avance en la implementación del Registro del Delito de Tortura, el mismo que fue dispuesto por mandato legal en 2017 y no ha sido aún implementado, sumado a que un instrumento estadístico tan relevante como la ENPOL ha sido suspendido, la CIDH considera que continúa pendiente de cumplimiento.

120. En cuanto a la recomendación de **eliminar el arraigo y la flagrancia equiparada**, la CIDH ya dio cuenta de que la flagrancia equiparada ha sido declarada inconstitucional desde el año 2015 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que se considera que esa parte de la recomendación se encuentra en cumplimiento total. Respecto de la figura del arraigo, el Estado dio cuenta de la existencia de dos proyectos de ley presentados el 26 de junio de 2019 y el 3 de septiembre de 2019 respectivamente para modificar la Constitución y derogar el párrafo octavo del artículo 16 de dicha norma que instituyó dicha figura¹⁴⁸. La CIDH valora el debate legislativo para la eliminación de la figura del arraigo. Sin embargo, concluye que la presente recomendación se encuentra con cumplimiento parcial sustancial.

D. Ejecuciones extrajudiciales

- En cualquier acto en donde haya privación de la vida por integrantes de las fuerzas de seguridad, realizar una averiguación e investigación exhaustiva conforme a los estándares internacionales, que las investigaciones desde la escena del crimen sean procedidas por peritos no integrantes de organismos policiales o militares.
- Asegurar que las Fuerzas Armadas registren las cifras sobre personas muertas y heridas en sus operaciones y que se abran las investigaciones correspondientes cuando corresponda.
- Establecer un registro nacional sobre la localización de restos no identificados inhumados en panteones de todo el país con causa de muerte violenta. Asimismo, se recomienda la búsqueda de fosas clandestinas en estados que han registrado altos niveles de violencia.
- Crear una institución nacional autónoma de servicios forenses que cuente con infraestructura adecuada, suficientes recursos humanos y financieros, y protocolos estandarizados aplicables a nivel nacional.
- Realizar todos los procesos de exhumación e identificación de restos con apego estricto al trato digno de los familiares de las víctimas por parte de las autoridades de todos los niveles de gobierno involucradas en el proceso.
- Continuar y profundizar el trabajo de la Comisión Forense para la Identificación de Restos en los casos que se encuentren en las rutas de migrantes. Adoptar las medidas que sean

¹⁴⁵Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 34.

¹⁴⁶ Comité contra la Tortura, [Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de México](#). Aprobadas por el Comité en su 66º período de sesiones de 23 de abril a 17 de mayo de 2019, pág. 3.

¹⁴⁷ [Informe Alternativo de las Organizaciones de Sociedad Civil de México al Comité Contra la Tortura de la ONU 2012 – 2019](#), pág. 22.

¹⁴⁸ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 35.

necesarias para la creación del Mecanismo Transnacional de Acceso a la Justicia para Migrantes y sus Familias, así como la creación de una Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra Personas Migrantes a nivel federal.

- Implementar un mecanismo nacional que facilite el intercambio de información forense sobre restos no identificados de personas mexicanas y centroamericanas desaparecidas en México con los bancos forenses de migrantes desaparecidos que se han desarrollado en la región.

121. En cuanto a la recomendación de **realizar una investigación conforme estándares internacionales en los casos en que haya privación de la vida por integrantes de las fuerzas de seguridad con peritos que no pertenezcan a estas fuerzas**, el Estado informó que el 21 de junio de 2018 se promulgaron en el Diario Oficial de la Federación diversas reformas del Código de Justicia Militar y del Código Militar de Procedimientos Penales que refuerzan que dicho ordenamiento se alinee con el nuevo sistema de justicia penal, sin embargo no remitió información respecto del año 2019¹⁴⁹.

122. Respecto de esta recomendación, resulta nuevamente relevante lo ya señalado respecto de las deficiencias relacionadas con la Ley Nacional de Uso de la Fuerza (*infra xx*). El Centro PRODH ha señalado que esta Ley no incluye mecanismos para garantizar el control adecuado del uso de la fuerza y la fuerza letal. En su entender, las deficiencias se extienden desde la fase de planeación, dado que el artículo 36 incorpora una preautorización del uso letal de la fuerza, torna discrecional el uso de equipos audiovisuales para registrar los operativos en terreno y la emisión de informes posterior al uso de la fuerza que son entregados por los agentes a sus superiores. Las instituciones de seguridad tienen el deber de publicar un informe anual que resume sus operaciones de uso de la fuerza, pero no publica los reportes de sus agentes, como se desprende del artículo 35 de la Ley¹⁵⁰.

123. El Centro PRODH también llamó la atención de que el régimen de responsabilidades por el uso indebido de la fuerza no dispone con total claridad la obligación de inicio de una investigación independiente de la escena o del uso de la fuerza para determinar si este fue indebido¹⁵¹.

124. Ante la falta de información actualizada remitida por el Estado, y los cuestionamientos respecto de la nueva regulación sobre los operativos que involucran el uso de la fuerza, especialmente en el caso de las Fuerzas Armadas, la CIDH considera que esta recomendación se encuentra aún pendiente de cumplimiento.

125. Sobre la recomendación de asegurar que las fuerzas armadas **registren las cifras de personas muertas y heridas en sus operaciones y abran las investigaciones pertinentes**, el Estado informó que cuenta con una base de datos en la cual se encuentran registradas las cifras de muertos y heridos en las operaciones que realiza y que proporciona todas las facilidades para que los órganos investigadores realicen sus funciones¹⁵². Por otro lado, la CIDH retoma sus observaciones en relación con lo señalado respecto de la Ley Nacional sobre uso de la Fuerza (*infra xx*) en su artículo 35. Si bien dicha norma estipula la obligación de las instituciones de seguridad de presentar informes públicos anuales dando cuenta del número de personas fallecidas por el uso de la fuerza y datos de la evaluación corporal que se realice a las personas detenidas, desagregado por sexo, estos informes públicos son el resultado del procesamiento de la información de modo interno por el propio órgano de seguridad.

¹⁴⁹ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe "Situación de los Derechos Humanos en México", pág. 35.

¹⁵⁰ Centro PRODH, Información de seguimiento al Informe "Situación de los derechos humanos en México" 2015. Información enviada el 2 de octubre de 2019. Págs. 3-4.

¹⁵¹ Centro PRODH, Información de seguimiento al Informe "Situación de los derechos humanos en México" 2015. Información enviada el 2 de octubre de 2019. Págs. 3-4.

¹⁵² Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe "Situación de los Derechos Humanos en México", pág. 36.

126. En estos términos, la CIDH considera que la confección de estos registros supone un cumplimiento parcial sustancial de la recomendación emitida. Sin embargo, para la determinación del cumplimiento total, la CIDH considera necesario analizar la implementación de estos reportes y la calidad de la información publicada, de cara a los cuestionamientos planteados por el Centro PRODH respecto del desfase que podría producirse entre el informe público del artículo 35 de la Ley, y los reportes pormenorizados no públicos que los propios agentes presentan tras los operativos en los términos del artículo 32 del mencionado instrumento legal¹⁵³.

127. En relación con la recomendación de establecer **un registro nacional sobre localizaciones de restos no identificados y fosas clandestinas**, el Estado informó que entre marzo y septiembre de 2019 se realizaron 17 operativos para identificación de restos humanos en todo el país, siendo positivos diez de ellos, y que la CNB en coordinación con la FGR han iniciado el diagnóstico sobre la situación de los servicios forenses. Asimismo, informó que está planteando elaborar una ley en materia forense¹⁵⁴. La CIDH reitera sus observaciones sobre el Registro Nacional de Fosas y RNPED dispuestos en la Ley General en materia de desaparición forzada (*infra xx*). La CIDH saluda las operaciones destinadas a la identificación y puesta en custodia de restos humanos en marco de la crisis humanitaria relacionada con el hallazgo de cuerpos no identificados en México en los términos ya señalados en el presente informe (*infra XX*). Sin embargo, el plazo para la creación del Registro Nacional de Fosas de acuerdo con el mandato legal se encuentra vencido y el RNPED recién ha sido relanzado para su actualización. En estos términos, la Comisión considera que esta recomendación se encuentra pendiente de cumplimiento.

128. Sobre la recomendaciones de crear una **institución nacional autónoma de servicios forenses y realizar exhumación e identificación de restos con apego estricto al trato digno de los familiares de las víctimas**, el Estado indicó que planteó la creación de cinco institutos regionales autónomos forenses que estarán en los estados de Coahuila (con alcance hasta Chihuahua, Durango y San Luis Potosí), Nuevo León (con alcance a Tamaulipas), Sonora (con alcance a Baja California, Baja California Sur y Sinaloa), Veracruz (Pueblo Oaxaca y Chiapas) y Ciudad de México (con alcance hasta Morelos y Guerrero)¹⁵⁵. Asimismo, señaló que entre diciembre de 2017 y 23 de agosto de 2019 se han localizado 352 sitios de exhumación clandestina, 594 fosas clandestinas y 706 cuerpos exhumados, de lo cuales 206 han sido identificados y 122 entregados de forma digna a sus familiares¹⁵⁶. El Centro PRODH indicó que estas recomendaciones se encuentran incumplidas hasta la fecha¹⁵⁷.

129. Respecto de este asunto, la CIDH encuentra necesario reiterar lo relativo a los avances en la creación del Mecanismo Extraordinario Forense. Si bien el mandato del Mecanismo está dispuesto a la atención de la crisis humanitaria en materia forense, en efecto el refuerzo y fortalecimiento de los servicios forenses actuales resulta necesario y es naturalmente concomitante a la atención de dicha crisis en función de la prevención de su recrudecimiento. La Comisión encuentra de suma preocupación el seguimiento periódico respecto de los camiones frigoríficos abandonados con 380 cuerpos que fueron encontrados el año pasado en Jalisco, hecho atribuido al descuido del Instituto Jalisciense de Ciencias Forense. A un año del hallazgo, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco indicó que 85 de esos cuerpos, por el estado avanzado de descomposición, nunca podrán ser identificados¹⁵⁸.

¹⁵³ Centro PRODH, Información de seguimiento al Informe “Situación de los derechos humanos en México” 2015. Información enviada el 2 de octubre de 2019. Págs. 3-4.

¹⁵⁴ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 36-37.

¹⁵⁵ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 38.

¹⁵⁶ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 38.

¹⁵⁷ Centro PRODH, Información de seguimiento al Informe “Situación de los derechos humanos en México” 2015. Información enviada el 2 de octubre de 2019. Págs. 15.

¹⁵⁸ El Universal. [Dejaron que cuerpos de “tráiler de la muerte” se pudrieran, no podrán ser identificados](#), 22 de mayo de 2019.

130. La CIDH valora lo informado por el Estado y sus proyectos de creación futura de instituciones autónomas por regiones, sin embargo, advierte que persisten serios desafíos para el cumplimiento de estas recomendaciones y que, de la información presentada, no se puede advertir algún tipo de avances concreto o significativo. Por ello, considera que la misma se encuentra aún incumplida. La CIDH se pone a disposición del Estado para colaborar en la construcción de su política para que la identificación de los restos y los procesos de exhumación e identificación de restos humanos.

131. En relación con la **continuación y profundización del trabajo de la Comisión Forense para la Identificación de Restos encontrados en las rutas migratorias y adoptar medidas para la creación del Mecanismo Transnacional de Acceso a la Justicia para la Migrantes y sus Familias** el Estado informó que el Convenio de Colaboración para la identificación de restos localizados en San Fernando, Tamaulipas y en Cadereyta, Nuevo León celebrado por la FGR, el Equipo Argentino de Antropología Forense y organizaciones no gubernamentales de varios países del 2013 continúa vigente hoy en día, toda vez que desde su firma y a la fecha, ninguna de las partes que lo integran ha manifestado su voluntad para darlo por concluido. Por otra parte, el Estado indicó que se tiene previsto actualizar el Protocolo de actuación ministerial de investigación de delitos cometidos por y en contra de personas migrantes en condiciones de vulnerabilidad y de aquellas sujetas a protección internacional, el cual hoy en día provee de elementos que facilitan la investigación y persecución de los delitos cometidos por o en contra de personas migrantes y sus familias; y realizar acciones tendentes a la reparación del daño a las víctimas u ofendidos¹⁵⁹.

132. Asimismo, la Comisión toma nota del informe de los 100 días de gestión de la Comisión CNB de personas en el que se presenta el inicio del primer plan regional de búsqueda en el noreste, en los estados de Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila y Durango, el cual, según información del Estado, ha contado con la participación de familias de personas desaparecidas, instituciones de gobierno estatales y el acompañamiento de organizaciones internacionales¹⁶⁰.

133. Si bien el Estado ha tomado algunas acciones respecto a las recomendaciones formuladas, estas aún se encuentran aún parcialmente cumplidas.

134. Respecto de la recomendación relativa a **implementar un mecanismo nacional que facilite el intercambio de información forense sobre restos no identificados de personas migrantes y centroamericanas desaparecidas en México con los bancos forenses de migrantes desaparecidos que se han generado en la región** el Estado informó que el Mecanismo de Apoyo Exterior Mexicano de Búsqueda e Investigación continúa en operaciones para garantizar el acceso a la justicia de las personas migrantes y sus familias que se encuentran en otro país y que no pueden denunciar en territorio mexicano, y que, si bien el Mecanismo no fue creado específicamente para el intercambio de información forense, es un auxiliar en las investigaciones¹⁶¹.

135. Por tal motivo, si bien el Estado ha tomado algunas acciones respecto a la recomendación formulada, la CIDH mantiene su calificación de que la recomendación se encuentra en cumplimiento parcial sustancial y alienta al Estado a que continúen los esfuerzos en la implementación del mecanismo y su fortalecimiento.

E. Acceso a la justicia

- Fortalecer a las procuradurías del país en materia de capacitación técnica e independencia, con el fin de garantizar una debida investigación.

¹⁵⁹ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe "Situación de los Derechos Humanos en México", pág. 38-39.

¹⁶⁰ Secretaría de Gobernación, [Informa Comisión Nacional de Búsqueda de Personas avances a 100 días de gestión](#), 28 de mayo de 2019.

¹⁶¹ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe "Situación de los Derechos Humanos en México", pág. 39-40.

- Establecer un plan coherente sobre la cooperación entre las autoridades de procuración de justicia a nivel federal y estatal en la investigación de graves violaciones de derechos humanos, con una visión integral, protocolos específicos y la adopción de criterios técnico-profesionales, y no políticos, en la atracción de investigaciones por la federación.
- Adoptar medidas de protección específicas para las víctimas, sus familiares, representantes, testigos, peritos y defensores y defensoras que participen en la investigación o búsqueda de justicia cuando estén en riesgo. Garantizar el acceso a los expedientes a las y los familiares y representantes legales. Imponer sanciones adecuadas en casos de represalias en contra de cualquiera de estas personas.
- Adoptar medidas de protección específicas para operadores de justicia de acuerdo a sus necesidades particulares y en consulta con ellos.
- Asegurar la implementación de la Ley General de Víctimas y el funcionamiento de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas a nivel federal y estatal. En consulta con organizaciones de la sociedad civil y con las víctimas, analizar y abordar concretamente las barreras que limiten su efectiva implementación y eliminarlas.
- Asumir la responsabilidad histórica de rendir cuentas sobre las graves violaciones a los derechos humanos. Investigar, esclarecer y sancionar los hechos cometidos durante la época de la llamada Guerra Sucia.
- Fortalecer el Mecanismo de protección de defensoras y defensores de derechos humanos y periodistas, garantizando su sostenibilidad económica en el largo plazo y dotándolo de mayor autonomía administrativa y exhortando a las entidades federativas a colaborar con el mismo. Al Mecanismo, en tanto, se le recomienda realizar la evaluación y adopción de medidas de protección diferenciadas teniendo en cuenta género, líderes indígenas y defensores del medio ambiente, realizar mediciones sobre la efectividad de las medidas implementadas, fomentar la articulación y cooperación institucional con la PGR, así como incrementar la transparencia de todo lo actuado para incrementar la confianza de los beneficiarios. Lo anterior deberá acompañarse del desarrollo de una política de prevención y de participación de la población objetivo.
- Reformar el Código de Justicia Militar para disponer que cuando un elemento de las fuerzas armadas cometa actos que pudieran constituir una violación a los derechos humanos, dichos actos sean juzgados por tribunales de jurisdicción civil, independientemente de si la víctima es civil o militar.
- Monitorear la entrada en vigencia del nuevo sistema de justicia penal así como la efectividad de las capacitaciones. Incluir a defensores públicos en las capacitaciones.
- Evaluar la efectiva implementación del nuevo sistema de justicia penal así como las áreas en las que se requerirá un acompañamiento más cercano, con capacitación adecuada y recursos necesarios. Incluir capacitación permanente a operadores de justicia y defensores públicos sobre control de convencionalidad.

136. Respecto a las recomendaciones relativas a **fortalecer las procuradurías y establecer un plan de cooperación entre autoridades de procuración de justicia a nivel federal y estatal** el Estado indicó que, entre marzo y septiembre de 2019, se capacitó a 306 funcionarios públicos que realizan funciones de procuración de justicia en materia de derechos humanos (personal de SEDENA y SEMAR, Policía Federal, Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, procuradurías y fiscalías generales de justicia, secretarías de seguridad pública de entidades federativas en los tres niveles de gobierno). Asimismo, señaló que, normativamente, los asuntos en materia de cooperación entre el nivel estatal y federal se rige por la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares, la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, y la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes¹⁶².

¹⁶² Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe "Situación de los Derechos Humanos en México", pág. 40-41.

137. La CIDH valora los esfuerzos de capacitación y que el Estado está avanzando hacia la definición normativa de las funciones de cooperación a nivel federal y estatal. Sin embargo, pese a que el año pasado la Comisión determinó que la presente recomendación se encontraba en cumplimiento parcial sustancial, debido a la falta de precisión en la información reportada, específicamente, en cuanto a la existencia de un plan o política como lo sostuvo la CIDH en su recomendación, no es posible determinar el nivel de cumplimiento de estas recomendaciones.

138. Sobre la recomendación de **adoptar medidas de protección para quienes participen en la búsqueda de justicia cuando estén en riesgo, garantizar el acceso a los expedientes e imponer sanciones en caso de represalias**, el Estado reiteró la continua implementación de medidas de protección a las personas beneficiarias de medidas cautelares y provisionales del mecanismo de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas, en acuerdo con las personas beneficiarias y sus representantes con la finalidad de determinar una ruta adecuada para garantizar su vida e integridad. Según el Estado, entre marzo y septiembre de 2019, 22 personas han accedido al Mecanismo de Protección¹⁶³. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado agregó que la CEAV también está involucrada en el proceso de protección¹⁶⁴.

139. Al respecto, la Comisión valora positivamente la protección brindada a las personas mencionadas. Sin embargo, la recomendación de la CIDH apunta no solamente a la defensa de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, sino que en efecto es bastante más comprehensiva e incluye también a todas aquellas personas que están involucradas en el proceso de búsqueda e impartición de justicia. La CIDH continuará monitoreando lo relativo a la adopción de estas medidas de protección por lo que el cumplimiento de esta recomendación continúa pendiente.

140. En relación con la **recomendación para adoptar medidas de protección específicas para operadores de justicia de acuerdo a sus necesidades particulares y en consulta con ellos**, en sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado informó que, en aplicación del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal sobre la Asignación, Empleo y Retiro de Medidas de Seguridad a Servidores Públicos del Poder Judicial (aprobado en 2017), al 30 de noviembre de 2019, la Coordinación de Seguridad, elaboró 210 evaluaciones de riesgo a servidores públicos del Poder Judicial de la Federación¹⁶⁵.

141. La adopción de medidas de protección a favor de 68 operadores de justicia es valorada positivamente por la CIDH, y demuestra la existencia de cierto nivel de institucionalización de las medidas de seguridad y sobre el proceso para la asignación de la misma, con la intención de que sea posible verificar la efectividad del mecanismo. Para la CIDH la protección de las personas operadoras de justicia debe ser asumida como una política efectiva de prevención y protección que debe incluir investigaciones prontas, exhaustivas y diligentes de las amenazas, hostigamientos, atentados, entre otros actos de intimidación o interferencia de sus labores¹⁶⁶. Advirtiendo a la existencia de medidas de protección vigente, la CIDH considera que la recomendación se encuentra en cumplimiento parcial.

142. En relación con la recomendación sobre la **implementación de la Ley General de Víctimas y el funcionamiento de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas** el Estado indicó que la CEAV sigue acompañando la instalación y fortalecimiento de las CEEAV a través de asistencia técnica, asesorías y ayuda en la gestión de recursos del orden federal a los estados. Esta cooperación se realiza a través de un subprograma denominado “fortalecimiento de asesorías jurídicas” en el marco de la ejecución del Fondo para la asistencia para la seguridad pública que además incluye, capacitación, infraestructura, equipamiento y contrataciones.

¹⁶³ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 42.

¹⁶⁴ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 49

¹⁶⁵ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 50.

¹⁶⁶ CIDH, [Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia \(2013\)](#). Párr. 146 y ss.

Según lo reportado, hasta agosto de 2019 se instalaron 21 instituciones públicas locales de atención a víctimas¹⁶⁷.

143. De acuerdo con la CNDH¹⁶⁸, aún faltan por instalarse nueve CEEAV¹⁶⁹, pero hasta agosto de 2019 solo pudo corroborar la instalación y operación de las CEEAV de Sinaloa y Ciudad de México.

144. La CIDH da cuenta de que el 2019, la CEAV realizó una consulta pública abierta sobre atención de víctimas en México con miras a la realización de un diagnóstico que permita proyectar su operación para el período 2019 – 2024. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado indicó que la consulta pública recibió 383 cuestionarios¹⁷⁰. La encuesta reveló que existen deficiencias en la atención a las víctimas en cuanto al personal disponible para ayudarlas, y que al menos la mitad de las víctimas que recibieron apoyo o acompañamiento obtuvieron asesoría, representación y orientación legal, y alrededor de 3 de cada 10 recibió primeros auxilios psicológicos o contención emocional, servicio de terapia breve y trabajo social. Resulta preocupante que de los encuestados, la mitad de las personas considera insatisfactoria o muy insatisfactoria la actuación de las autoridades estatales para el esclarecimiento de las violaciones de derechos humanos de las que estas personas han sido víctimas¹⁷¹.

145. En estos términos, la Comisión observa que existe un avance en la instalación de las CEEAV de cara a la implementación del Sistema Nacional de Atención a Víctimas, dispuesto por la Ley General de Víctima desde el año 2013. Ahora bien, siendo que han transcurrido varios años y que muchos estados¹⁷² de la Federación aún no logran crear las CEEAV, la CIDH considera que la recomendación se encuentra en cumplimiento parcial.

146. Con respecto a la recomendación de la **rendición de cuentas sobre las graves violaciones a los derechos humanos e investigar y sancionar los hechos de la época de la llamada Guerra Sucia**, el Estado indicó que en seguimiento del “Acuerdo por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado” se ofrecieron disculpas públicas a Martha Alicia Camacho Loaisa y José Manuel Alapizco Lizárraga, (integrantes de la liga comunista “23 de septiembre”) quienes fueron detenidos arbitrariamente por agentes estatales el 19 de agosto de 1977¹⁷³. Al respecto, el Centro PRODH indicó que la recomendación se encuentra incumplida¹⁷⁴.

147. Igualmente, la Comisión destaca que, en febrero de 2019, la CEAV presentó un Plan de Atención y Reparación a las víctimas de la Violencia Política del Pasado. Dicho Plan establece medidas de reparación resultado de un proceso participativo con inclusión de las víctimas. Asimismo, el mencionado crea un centro de verdad y memoria y un día nacional para recordar a las víctimas de dicho período, entre otras medidas de satisfacción, restitución y no repetición¹⁷⁵. En sus observaciones al proyecto del presente informe,

¹⁶⁷ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 43.

¹⁶⁸ CNDH, Actualización correspondiente al año 2019 de la aportación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (CNDH) en el marco de la revisión del cumplimiento de recomendaciones contenidas en el “Informe sobre situación de los Derechos Humanos en México”, publicado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 2015. Octubre de 2019. Pág. 11.

¹⁶⁹ Aguas Calientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Guanajuato, Hidalgo, Oaxaca, Puebla y Sonora.

¹⁷⁰ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párrs. 52-54.

¹⁷¹ CEAV, [Consulta Pública Abierta sobre Atención a Víctimas en México 2019](#). Pág. 24 y ss.

¹⁷² Según información de SERAPAZ: Aguas Calientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Sinaloa y Sonora.

¹⁷³ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 44.

¹⁷⁴ Centro PRODH, Información de seguimiento al Informe “Situación de los derechos humanos en México” 2015. Información enviada el 2 de octubre de 2019. Pág. 15

¹⁷⁵ Gobierno de México, [CEAV presenta Plan de Atención y Reparación a las Víctimas de la Violencia Política del Pasado, en Atoyac de Álvarez, Guerrero](#), 11 de febrero de 2019.

el Estado agregó que, respecto de estas víctimas, la CEAV ha emitido nueve resoluciones por concepto de alimentación, abarcando 370 núcleos familiares, por más de 9 millones de pesos mexicanos; y 5 resoluciones por concepto de reparación integral a 14 víctimas, por casi 14 millones de pesos mexicanos¹⁷⁶.

148. La Comisión informó el 2018 de la interposición de un amparo indirecto promovido contra la Secretaría de Educación Pública por Artículo 19, Indignación, el Centro ProDH, y Carlos Escoffié, en el que solicitaba la inclusión de los contenidos de la denominada “Guerra Sucia” en la educación pública¹⁷⁷. A la fecha la decisión del mencionado amparo sigue pendiente de resolución.

149. La Comisión encuentra que las autoridades del Estado han adoptado decisiones en materia de reparación de las víctimas, y que es necesario observar la evolución de estos procesos para determinar el avance en el cumplimiento de la recomendación bajo análisis. Por lo tanto, la CIDH concluye que esta recomendación se encuentra en cumplimiento parcial.

150. En relación con la recomendación sobre la **reforma al Código de Justicia Militar**, el Estado reiteró que, desde la reforma del 2014 del Código de Justicia Militar, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados se restringe la jurisdicción militar y asegura que las violaciones a los derechos humanos sean juzgadas en tribunales civiles. Asimismo, informó que en virtud de lo anterior la SEDENA ha declinado su competencia a favor de autoridades civiles cuando la materia implica presuntas violaciones de derechos humanos cometidas por personal militar en agravio de civiles¹⁷⁸.

151. La Comisión recuerda que desde el Informe Anual 2017 señaló que estaba pendiente dicha modificación al Código, pues la actual legislación continúa sin adaptarse parcialmente a los estándares interamericanos, como lo señaló la Corte IDH en la supervisión de cumplimiento de algunas sentencias contra México¹⁷⁹. Tomando en consideración lo anterior, la Comisión reitera la necesidad de que el Estado cumpla con dicha recomendación que aún sigue pendiente de cumplimiento para que se reconozca que la jurisdicción penal militar no aplica para violaciones de derechos humanos, sea el sujeto pasivo civil o militar.

152. Con respecto a las recomendaciones sobre **monitorear la vigencia del nuevo sistema de justicia penal y evaluar su efectiva implementación**, el Estado señaló que capacitó a 132 defensores públicos, para reforzar sus habilidades en el litigio en el marco del sistema de justicia penal acusatorio para garantizar una adecuada defensa de las personas encausadas penalmente. Asimismo, informó que se llevaron a cabo tres actividades de capacitación (i) “Intercambio de experiencias sobre las áreas de oportunidad y prospectivas del Nuevo Sistema de Justicia Penal”, dirigido a magistrados de circuito y jueces de distrito, del 5 al 28 de junio de 2019; (ii) “Diplomado de Formación y Preparación de Asistentes de Centros de Justicia Penal Federal”, dirigido a servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, del 10 de junio al 13 de septiembre de 2019; y (iii) “Diplomado en Derecho de Ejecución Penal”, dirigido al personal adscrito al mencionado Poder, del 2 de septiembre al 8 de noviembre del año en curso¹⁸⁰. Asimismo, el Estado reconoce que la implementación del modelo se encuentra en proceso y que considera que ha cumplido parcialmente con la recomendación, y que generará información cuantitativa y cualitativa para evaluar la efectividad de la reforma¹⁸¹.

¹⁷⁶ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 55.

¹⁷⁷ Artículo 19. “Poder judicial resolverá si la SEP está obligada a incluir la Guerra Sucia en los programas educativos”. 1 de octubre de 2018. <https://articulo19.org/poder-judicial-resolvera-si-la-sep-esta-obligada-a-incluir-la-guerra-sucia-en-los-programas-educativos/>

¹⁷⁸ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 47.

¹⁷⁹ Corte IDH, Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, Casos Radilla Pacheco, Fernández Ortega y otros, Rosendo Cantú y otros vs. México, 17 de abril de 2015, párr. 20.

¹⁸⁰ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 48.

¹⁸¹ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 48.

153. En su informe anterior, la CIDH dio cuenta del proceso de discusión ciudadana alrededor del nombramiento de la persona que desempeñaría el cargo de Fiscal General, como parte del proceso de reforma de transición del sistema penal hacia el modelo acusatorio¹⁸². Finalmente, el 19 de enero de 2019 el Senado eligió al primer Fiscal General de la República, quien estará nueve años en su cargo, sin embargo, desde que esto ocurrió, México Evalúa ha indicado que existe poca información respecto del estado de la transición al nuevo sistema penal¹⁸³.

154. Asimismo, el informe del observatorio de la transición, elaborado por México Evalúa, ha indicado “que a la fecha la transición ha carecido de mecanismos de transparencia, publicidad y rendición de cuentas” y que es necesario que los correctivos tomen en consideración un proceso amplio de diálogo interinstitucional con la sociedad. El informe en cuestión identifica que los niveles de transformación del sistema penal en materia de autonomía, desarrollo institucional, desarrollo normativo y ritmo de la transformación son aún bastante bajos¹⁸⁴.

155. Por su lado, el Centro PRODH indicó acompañar a diversas víctimas inocentes criminalizadas en el nuevo sistema de justicia penal identificando la persistencia de determinados vicios como la admisión de pruebas ilícitas y violaciones del debido proceso a favor del Ministerio Público¹⁸⁵.

156. Tomando en consideración la información anterior, la CIDH considera que la presente recomendación se encuentra con cumplimiento parcial.

F. Afectación de grupos particulares

1. Personas LGBT

- Adoptar las medidas necesarias para investigar, sancionar y reparar actos de violencia contra personas LGBT, de acuerdo con estándares de debida diligencia. Las investigaciones en casos de violencia contra personas LGBT deben estar libres de nociones estereotipadas de las personas LGBT y deben incluir la determinación de si estos actos fueron cometidos por la orientación sexual o identidad de género de las víctimas.
- Adoptar medidas necesarias en materia de prevención de la violencia, incluyendo medidas legislativas y en políticas públicas en miras hacia la erradicación de la discriminación social que existe hacia personas LGBT, la cual potencia y refuerza la violencia basada en prejuicio.

157. Sobre la recomendación de **investigar, sancionar y reparar actos de violencia contra personas LGBT**, el Estado aportó se refirió nuevamente al SINDIS como instrumento de recopilación de información sobre hechos de discriminación¹⁸⁶. En ese mismo sentido, el RENAVID recopila información relacionada con violaciones sufridas por personas LGBT y, como parte de su implementación, otorgó capacitación al 100% de sus funcionarios públicos¹⁸⁷. A su vez, la Comisión destaca con especial atención la información de la inclusión de las personas LGBTI en el marco del Plan Nacional de Desarrollo de 2019-2022¹⁸⁸,

¹⁸² CIDH, [Informe Anual 2018 de la CIDH](#), 2018, pág. 701, párr. 103 y ss.

¹⁸³ México Evalúa, [Autonomía en la procuración de justicia ¿suficiente garantía?](#), 25 de octubre de 2019.

¹⁸⁴ México Evalúa, [De PGR a FGR: Observatorio de la transición 2019](#). Octubre de 2019. Pág. 24 y ss.

¹⁸⁵ Centro PRODH, Información de seguimiento al Informe “Situación de los derechos humanos en México” 2015. Información enviada el 2 de octubre de 2019. Pág. 16.

¹⁸⁶ Secretaría de Gobernación, [Sistema Nacional de Información sobre Discriminación](#), en 6 de noviembre de 2019.

¹⁸⁷ Respuesta presentada por el Estado en el marco de la solicitud de información para la preparación del Informe Anual 2019.

¹⁸⁸ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 49-50.

así como la ratificación, por el Senado de México, de la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia¹⁸⁹.

158. El Estado también se refirió de modo general al sistema de quejas ante el CONAPRED indicando que este órgano administrativo “busca de manera prioritaria la conciliación entre las partes por presuntos actos de discriminación”. De acuerdo con sus facultades, el CONAPRED puede restituir el derecho conculcado, ordenar la compensación por el daño ocasionado, amonestar públicamente al infractor, solicitar disculpas públicas o privadas, y solicitar garantías de no repetición. Este año, entre marzo y septiembre de 2019, el CONAPRED tramitó 22 expedientes de quedas calificadas como presuntos actos de discriminación atribuidos tanto a particulares (10 casos) como a agentes estatales (12 casos)¹⁹⁰. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado informó sobre la postura institucional de CONAPRED alertando sobre la posibilidad de una reforma a la ley estatal de salud del estado de Nuevo León relacionada con la objeción de conciencia de personal médico y enfermería para abstenerse de realizar ciertos procedimientos médicos. La CONAPRED señaló que la objeción de conciencia no puede suspender la prestación de servicios médicos a la ciudadanía, sobretodo si dicha objeción pudiera estar motivada por algunos de los supuestos que señala la ley como discriminatorios¹⁹¹.

159. Adicionalmente el Estado indicó que la CONAPRED inició el levantamiento de la primera Encuesta Intersex. El Estado agregó en sus observaciones que la FGR capacita a su personal en el “Protocolo de Actuación para el Personal de las Instancias de la Procuración de Justicia del País, en casos que involucren la Orientación Sexual o la Identidad de Género”¹⁹².

160. Por otra parte, la CIDH recibió información de que la violencia en contra de las personas LGBTI en México sigue ocurriendo de manera frecuente, como el caso del asesinato del defensor de derechos humanos *muxe* Oscar Cazorla, el 9 de febrero de 2019 en Oaxaca¹⁹³. Al respecto, según la información de público conocimiento, hasta julio del mismo año la investigación llevada a cabo por la Fiscalía General de Justicia del Estado de Oaxaca no había avanzado en la identificación de los responsables por el crimen¹⁹⁴. Asimismo, los asesinatos de Miguel Ángel Medina Lara, en Veracruz¹⁹⁵; Renata Spencer, en Hidalgo¹⁹⁶; Hugo Méndez Hernández, en Tehuacán¹⁹⁷; Carly, en Oaxaca¹⁹⁸; Armando Ladrón de Guevara Jiménez, en Carlos Carillo¹⁹⁹; Guadalupe López Grajales, en Emiliano Zapata²⁰⁰ representan solamente algunos de los asesinatos de personas LGBTI en México, que, según información brindada a la CIDH, suman 29 casos en lo que va del año²⁰¹. Al tanto, la Comisión urge al Estado a investigar de forma exhaustiva e imparcial, juzgar y sancionar a los responsables por esos actos.

¹⁸⁹ Senado de la República, [Aprueban instrumentos internacionales contra el racismo, la discriminación y la intolerancia](#), en 10 de octubre de 2019.

¹⁹⁰ Senado de la República, [Aprueban instrumentos internacionales contra el racismo, la discriminación y la intolerancia](#), en 10 de octubre de 2019.

¹⁹¹ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 60.

¹⁹² Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 58-61.

¹⁹³ Infobae, [Óscar Cazorla fue asesinado en su casa: era activista muxé de la lucha por los derechos LGBT](#), en 10 de febrero de 2019.

¹⁹⁴ SDP, [Denuncian impunidad en asesinato de Óscar Cazorla, activista muxé](#), en 1 de julio de 2019.

¹⁹⁵ Expansión Política, [Un activista LGBT+ es asesinado a golpes y pedradas en Veracruz](#), en 12 de agosto de 2019.

¹⁹⁶ El Independiente de Hidalgo, [Piden justicia para Renata](#), en 11 de marzo de 2019.

¹⁹⁷ Horas, [Asesinan a profesor de primaria indígena en su casa: había sido amenazado por ser homosexual](#), en 6 de febrero de 2019.

¹⁹⁸ [Ejecutan a mujer transgénero en Oaxaca: “no nos maten”, clama presidenta de la AAFLO](#), 15 de julio de 2019.

¹⁹⁹ En Contacto, [Crimen de odio: violado y apuñalado en el cuello](#), en 15 de marzo de 2019.

²⁰⁰ La Jornada, [Hallan muerta a mujer que reportaron desaparecida](#), en 9 de julio de 2019.

²⁰¹ Sin Violencia, [El Prejuicio no conoce fronteras](#), agosto de 2019.

161. La CIDH recuerda al Estado la relevancia de recibir información sustantiva y datos sobre la actuación efectiva de las instituciones que velan por la lucha contra la violencia de la población LGTBI, en este sentido, la CIDH considera que la recomendación continúa en cumplimiento parcial.

162. En cuanto a la recomendación que urge al Estado **a adoptar medidas en materia de prevención de la violencia dirigidas hacia a la erradicación de la discriminación social en contra de las personas LGBT** la CIDH saluda la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que garantizó el derecho al registro de partida de niños por parejas conformadas por personas del mismo sexo²⁰², y declaró inconstitucional la limitación heteronormativa del concepto de familia en Nuevo León²⁰³. La Comisión también tuvo conocimiento de cambios y adecuaciones legales hacia la garantía del matrimonio igualitario en Hidalgo²⁰⁴, Baja California Sur²⁰⁵, Oaxaca²⁰⁶ y San Luis Potosí²⁰⁷. Además, la Comisión reconoce la instrucción del Ministerio de Relaciones Exteriores de México a sus consulados, para que procedan con adecuaciones necesarias para que todas las personas, sin distinción de sexo, puedan contraer matrimonio²⁰⁸.

163. La CIDH toma nota que el matrimonio a cualquier persona independiente de su sexo no ha sido aprobado en Durango, Guanajuato, Estado de México, Sinaloa²⁰⁹, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán²¹⁰, Zacatecas y Tamaulipas.

164. A su vez, la Comisión destaca positivamente las reformas en la constitución de México que introdujeron la obligatoriedad de la educación sexual y reproductiva, que aborden una perspectiva de género basada en el respeto a los derechos humanos a la igualdad y no discriminación²¹¹. En ese sentido, la CIDH reitera que la educación en derechos humanos tiene un papel clave para abordar y eliminar prejuicios estructurales, discriminaciones históricas, estereotipos y falsos conceptos sobre las personas con orientaciones sexuales o identidades de género diversas²¹².

165. Acerca del derecho a la salud de las personas con identidades y expresiones de género diversas, la CIDH recibió, con satisfacción, la información del inicio del funcionamiento, en Jalisco, de la primera unidad de atención de la salud dedicada a las personas trans de México²¹³. Entre los servicios prestados por la nueva unidad se encuentra la atención especializada en áreas como sexología, endocrinología, urología, ginecología y laboratorio, así como el entrenamiento de los profesionales de salud para atender a las personas trans²¹⁴.

²⁰² Suprema Corte de Justicia de la Nación, [Primera Sala declara inconstitucional que se limite el derecho de filiación de los menores que nacen en el seno de uniones familiares homoparentales](#), en 8 de mayo de 2019.

²⁰³ Secretaria de Gobernación, [Acción de Inconstitucionalidad 29/2018](#), 31 de mayo de 2019.

²⁰⁴ Milenio.com, [Aprueban matrimonio igualitario en Hidalgo](#), en 14 de mayo de 2019.

²⁰⁵ La Jornada, [Aprueban matrimonio igualitario en Baja California Sur](#), en 27 de junio de 2019.

²⁰⁶ Expansión Pólicita, [Oaxaca dice "Sí" al matrimonio igualitario](#), en 28 de agosto de 2019.

²⁰⁷ Infobae, [Congreso de San Luis Potosí aprobó el matrimonio igualitario con 14 votos a favor](#), en 16 de mayo de 2019.

²⁰⁸ Animal Político, [Parejas del mismo sexo podrán casarse en los todos los consulados de México en el mundo](#), en 16 de mayo de 2019; Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 62.

²⁰⁹ Infobae, [El Congreso de Sinaloa rechazó el matrimonio igualitario: no se podrá reagentar el tema en la actual Legislatura](#), en 18 de junio de 2019.

²¹⁰ Ruido, [Una burla en el Congreso de Yucatán](#), en 10 de abril de 2019.

²¹¹ Observatorio LGBT, [Educación sexual es reconocida en la Constitución: planes de estudio deberán incluirla](#), en 20 de mayo de 2019.

²¹² CIDH, [CIDH lamenta la prohibición de la enseñanza de género en Paraguay](#), en 15 de diciembre de 2017.

²¹³ Gobierno de Jalisco, [Jalisco tiene la primera Unidad de Atención Médica Sexual del país](#), en 22 de julio de 2019.

²¹⁴ Reporte Índigo, [Abren en Jalisco unidad médica especializada para personas transgénero](#), en 23 de julio de 2019.

166. A pesar de los avances, la Comisión tomó nota con preocupación de las aprobaciones de leyes de salud en Morelos²¹⁵ y Nuevo León²¹⁶, que permiten que los prestadores de servicio del sector de salud no presten atención médica a personas LGBTI, con base en lo que no sea acorde a su pensamiento o creencia. Sobre la figura de la objeción de conciencia, la CIDH recuerda que todos los Estados tienen la obligación de emprender una revisión detallada de leyes, normas, prácticas y políticas públicas cuya redacción o implementación puedan tener repercusiones discriminatorias en el acceso de las personas LGBTI a los servicios de salud.

167. La Comisión recibió preocupante información de que siguen existiendo centros médicos que ofrecen terapias con el intento de “modificar” la orientación sexual de las personas en México²¹⁷. Acerca del tema, la Comisión recuerda al Estado que dichas técnicas son dañinas, ineficaces, contrarias a la ética, carecen de fundamento científico, además de poder constituir una forma de tortura²¹⁸.

168. La Comisión también conoció de los cambios normativos avanzados en Colima²¹⁹ y Hidalgo²²⁰ en 2019, que permitieron el reconocimiento de la identidad de género según su auto percepción por medio de procedimientos administrativos. Sobre el tema, la CIDH valora los procesos legislativos llevados a cabo, recordando que la identidad de género es parte esencial del derecho a la identidad y, por lo tanto, los Estados tienen la obligación de adoptar medidas, sin dilación, dirigidas al reconocimiento legal de forma ágil, transparente y accesible de la identidad de género²²¹.

169. La Comisión reconoce los significativos avances de México para el cumplimiento de las recomendaciones en lo relativo a la violencia y no discriminación en contra de las personas LGBTI.

170. Con base en lo anterior, la CIDH concluye que la recomendación se encuentra con cumplimiento parcial. En este sentido, la CIDH reitera su llamado al Estado de continuar con su labor en la prevención e investigación de la violencia cometida contra personas LGBTI a través de la adopción de medidas afirmativas que combatan las causas estructurales de la violencia basada en prejuicios contra estas personas. En esta línea, la CIDH encuentra necesario que estas medidas tomen en especial consideración a los colectivos que puedan ser susceptible de múltiple discriminación, tanto por su orientación sexual como por su origen étnico-racial o nacional. Por consiguiente, se recomienda incluir un enfoque interseccional en la implementación de políticas públicas que beneficien a personas LGBTI y afrodescendientes.

171. Asimismo, la Comisión urge al Estado mexicano a armonizar su legislación interna a nivel federativo relativa al ejercicio de derechos relacionados con el libre desarrollo de la vida civil, como el matrimonio o los datos personales en los documentos de identidad, así como en el acceso de derechos económicos, sociales y culturales, como la salud y educación.

2. Mujeres

- Implementar y fortalecer medidas, incorporando la perspectiva de género, para cumplir con el deber de actuar con debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar la violencia y discriminación contra las mujeres, incluyendo esfuerzos concretos para cumplir con las obligaciones de prevención, investigación, sanción y reparación de violaciones de los derechos humanos de las mujeres; ello comprende la capacitación y monitoreo de las autoridades

²¹⁵ Congreso del Estado de Morelos, [Avalan que médicos y enfermeras puedan ejercer su derecho de objeción de conciencia](#), en 15 de julio de 2019.

²¹⁶ Sin Embargo, [NL aprueba que el personal de salud no atienda a personas LGBT+ por “objeción de conciencia”](#), en 21 de octubre de 2019.

²¹⁷ Agencia EFE, [Centros de conversión sexual en México, ineficaces y altamente peligrosos](#), 28 de junio de 2019.

²¹⁸ CIDH, [Violencia contra Personas LGBTI](#), párr. 200.

²¹⁹ El Herald, [Congreso de Colima aprueba cambio de identidad de género en documentos oficiales](#), en 13 de febrero de 2019.

²²⁰ Excélsior, [En Hidalgo se podrá elegir identidad de género a los 18 años](#), en 25 de abril de 2019.

²²¹ CIDH, [CIDH saluda los avances hacia el reconocimiento de la identidad de género en la Región](#), en 21 de diciembre de 2019.

encargadas desde la investigación, incluyendo los servicios de salud y en el ámbito de la justicia.

- Adoptar las medidas necesarias para prevenir, castigar y erradicar hechos de violencia sexual y otras formas de violencia, tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes por parte de las fuerzas de seguridad en contra de las mujeres, especialmente aquellas privadas de libertad.
- Implementar protocolos homologados por parte de las autoridades de procuración de justicia para los delitos relacionados con violencia contra las mujeres, así como una debida supervisión sobre su implementación.
- Adoptar políticas públicas destinadas a reestructurar los estereotipos sobre el rol de las mujeres en la sociedad y promover la erradicación de patrones socioculturales discriminatorios que impiden su acceso a la justicia, incluyendo programas de capacitación y políticas integrales de prevención de la violencia contra las mujeres.
- Diseñar e implementar políticas culturalmente adecuadas con la participación de mujeres indígenas, aplicando un enfoque comprensivo y holístico, cuyo objetivo sea la prevención, investigación, sanción y reparación de actos de violencia y discriminación cometidos en su contra.

172. **En lo relativo a implementar y fortalecer medidas para cumplir con el deber de actuar con debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar la violencia y discriminación contra las mujeres**, el Estado reportó que la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (CONAVIM) lanzó la convocatoria “Proceso para la certificación de los Centros de Justicia para las Mujeres en el Sistema de Integridad Institucional 2019” con miras a fomentar las capacidades institucionales de los Centros de Justicia para Mujeres (CJM) que participan en la instrumentación de la metodología del Sistema de Integridad Institucional, acreditando y reconociendo sus avances en la mejora continua de su organización y en la calidad de los servicios que prestan a las mujeres víctimas de la violencia, así como a sus hijas e hijos, para coadyuvar a garantizar su acceso a la justicia y el ejercicio de sus derechos humanos²²².

173. Asimismo, el Estado dio cuenta de numerosas actividades de capacitación y formación en materia de derechos humanos, de derechos de las mujeres y de igualdad de género²²³. En materia de violencia sexual, la Comisión fue informada que la Secretaría de Salud está implementando la estrategia dirigida a “Reforzar la atención esencial en salud para las personas que viven violencia sexual”, para lo que destina recursos específicos; ha revisado y actualizado los contenidos de normas y guías; y ha programado hacer la supervisión integral en los servicios de salud de 10 entidades federativas identificadas como prioritarias²²⁴. Igualmente, la CIDH fue informada de la creación de la Secretaría Técnica de Igualdad de Género y Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad por parte del Instituto Federal de Defensoría Pública, con el fin de garantizar los derechos de las personas menos favorecidas y que históricamente han vivido en una situación de marginación y discriminación. Entre sus actividades se encuentra la de fortalecer a los asesores jurídicos y

²²² Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, Pág. 55.

²²³ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, octubre de 2019. Pág.57 y Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párrs 63-65. Las formaciones y capacitaciones reportadas incluyen: formaciones a médicas/os y personal de enfermería; la implementación del curso en línea “Derechos humanos y género”; capacitaciones al personal de el Instituto Nacional de Perinatología (INPer) “Isidro Espinosa de los Reyes” y del Instituto Nacional de Cardiología (INCar); en el ámbito de la Fiscalía se desarrolló la capacitación sobre “La Importancia del Peritaje en Antropología Social para el Respeto de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas y Afromexicanos con Perspectiva de Género”; Cursos denominados: “Sensibilización y capacitación para la prevención y atención del hostigamiento sexual en el ámbito laboral”, dirigido a personal sustantivo de la Policía Federal Ministerial y del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI); así como la planificación del desarrollo de una capacitación especializada en un Seminario sobre la Servicios Periciales con Perspectiva de género; así como actividades de capacitación por parte del Instituto de la Judicatura Federal.

²²⁴ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, octubre de 2019. Pág.56.

defensores públicos en temas de perspectiva de género, con el fin de erradicar la violencia y discriminación contra las mujeres²²⁵.

174. Igualmente, la Comisión advierte que, en fecha del 18 de junio de 2019, todas las entidades federativas han publicado su Ley en materia acceso a una vida libre de violencia en contra de las mujeres (LGAMVLV), y que, de todas ellas solamente Campeche no cuenta con el reglamento de la misma. Además, la Comisión fue informada que las entidades federativas han previsto nuevas modalidades de violencia adecuadas a sus contextos, entre las que destacan: la violencia obstétrica, prevista en 25 entidades federativas; y la violencia de pareja o en el noviazgo, prevista en al menos once entidades federativas²²⁶.

175. Asimismo, la CIDH toma nota que existen 30 procedimientos de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM), de los cuales, 18 han resultado en Declaratorias de AVGM en 17 estados de la República. Al respecto, Veracruz es la única entidad que cuenta con dos Alertas declaradas, la primera por Violencia Femenicida y la segunda por Agravio Comparado, esta última por contar con una legislación que atenta contra los derechos humanos de las mujeres²²⁷. Además, durante el año 2019, el Estado ha adelantado acciones para el fortalecimiento del trabajo de los Centros de Justicia para las Mujeres (CJM), en una agenda coordinada contra la violencia de género, en la que han participado 40 Centros, con el fin de construir mecanismos de colaboración entre los diferentes actores vinculados a los CJM, y en adición, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, (UNODC por sus siglas en inglés) y con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).²²⁸ Igualmente, en ocasión de la realización del Foro Nacional de Enlaces del Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las mujeres, y la Reunión Nacional del BANAVIM con enlaces de los tribunales superiores de Justicia, se reporta que entre enero y mayo de 2019 ocurrieron 37.237 casos de violencia contra las mujeres²²⁹.

176. En relación con los asesinatos de mujeres basados en su género, la Comisión saluda la tipificación del delito de feminicidio en todo el país²³⁰ que establece que el asesinato doloso de una mujer ocurre cuando la víctima es amenazada o incomunicada antes de morir, cuando recibe lesiones degradantes o cuando su cadáver es exhibido. El texto también señala sanciones para los funcionarios públicos que por acción u omisión retrasen la atención a este delito, así como mecanismos para la reparación de daño a los familiares de las mujeres asesinadas²³¹. Al respecto, la CIDH observa que hasta ahora, de las 32 entidades del país, 19 cuentan con un tipo penal que cumple total o parcialmente con las características para poder acreditar el delito y 13 entidades no cuentan aún con un tipo penal adecuado²³².

²²⁵ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México” octubre de 2019. Pág.59.

²²⁶ CNDH. Actualización correspondiente al año 2019 de la revisión del cumplimiento de recomendaciones contenidas en el “Informe sobre situación de los Derechos Humanos en México”, octubre 2019, párr. 21.

²²⁷ CNDH. Actualización correspondiente al año 2019 de la revisión del cumplimiento de recomendaciones contenidas en el “Informe sobre situación de los Derechos Humanos en México”, octubre 2019, párr. 21.

²²⁸ CONAVIM. Foro “Centros de Justicia para las Mujeres, agenda 2019; coordinación contra la violencia de género”. 21 de septiembre de 2019.

²²⁹ El Universal. Suman más de 37 mil casos de violencia contra las mujeres. 1 de septiembre de 2019.

²³⁰ CNDH. Actualización correspondiente al año 2019 de la revisión del cumplimiento de recomendaciones contenidas en el “Informe sobre situación de los Derechos Humanos en México”, octubre 2019, párr. 32.

²³¹ Expansión, Cámara de Diputados aprueba la tipificación del delito de feminicidio, 13 de diciembre de 2017.

²³² Las entidades que cuentan con un tipo penal que cumple total o parcialmente con las características para poder acreditar el delito (privar de la vida a una mujer por razones de género) son: Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas. Las 13 Entidades que no cuentan con un tipo penal adecuado son Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Michoacán, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán. Todas —a excepción de Chihuahua que incluyó una conducta típica específica hasta 2017, sin reconocer hasta la fecha el término “feminicidio” en su Código Penal— han hecho una o dos reformas sin que esto implique una mejora en la tipificación del feminicidio. (El País, La ONU pide a México tipificar el feminicidio en todo el país, 13 de junio de 2018).

177. Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión reitera su preocupación por el elevado número de asesinatos de mujeres debido a su género en México, así como por la impunidad generalizada que rodea estos casos²³³. De acuerdo con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de 2015 a junio de 2019 se han cometido 3,080 presuntos feminicidios, y han existido 10,610 presuntas víctimas mujeres de homicidio doloso. En los primeros 6 meses del año 2019, han sido asesinadas 1,812 mujeres, es decir, 10 mujeres al día en promedio²³⁴. En materia de violencia sexual, en México los delitos sexuales contra las mujeres crecieron 20% durante el primer semestre de 2019, en comparación con el mismo periodo del año pasado, de acuerdo con cálculos del gobierno federal. En este sentido, los ministerios públicos han abierto, por lo menos, 22,749 carpetas de investigación por algún delito sexual contra mujeres este año, mientras que en 2018 solo se investigaron 18 mil 970 casos de este tipo: en cuanto al abuso sexual, se han registrado 10,522 casos, lo que significa una alza de 30.1 % por ciento respecto al año anterior a la vez que las denuncias por acoso sexual se incrementaron 54.3%, al pasar de 1,154 carpetas de investigación entre enero y junio de 2018 a 1,780 en 2019²³⁵. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado agregó que la CEAV se encuentra en elaboración del Protocolo para la Atención y Reparación Integral del Daño a Víctimas de Feminicidio²³⁶.

178. Además, la Comisión ha tenido conocimiento de los ajustes presupuestarios federales que afectarían a la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (CONAVIM), que vería su presupuesto recortado de 30% y desaparecería el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF), único programa dirigido a las entidades para el combate a la desigualdad de género. A su vez, organizaciones de la sociedad civil reportan nuevas limitaciones para acceder a fondos públicos y en particular, para operar albergues para mujeres víctimas de violencia²³⁷. Al retirar fondos del Estado, las instancias quedan a discreción de lo que las entidades federativas aporten para su financiamiento, pudiendo generar una situación de grave precariedad y fragilidad, lo mismo que a las mujeres a quienes iban destinados estos apoyos. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado señaló que el CONAVIM adoptó el Programa Integral en la materia 2019-2024 e intensificado su labor relacionada con el acceso de justicia en casos relacionados con violencia contra la mujer²³⁸.

179. En cuanto a la incorporación de perspectiva de género en la administración de justicia, la Comisión acoge con satisfacción la adopción del Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género, al tiempo que ve con preocupación los diversos obstáculos que siguen enfrentando las mujeres para lograr acceder a la justicia en condiciones de igualdad y sin discriminación, resultando en graves índices de impunidad. Al respecto, la Comisión advierte que los informes periódicos de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México (FGJEM) reportan acciones para reducir los altos índices de impunidad frente a delitos contra mujeres. Con base en ello, fue reportado que, durante el periodo comprendido entre enero de 2018 y marzo de 2019, se obtuvieron 17 sentencias condenatorias, entre las que destaca una con la más alta penalidad en América Latina, con 99 años y 6 meses de prisión por el delito de trata en su modalidad de explotación sexual por relación de concubinato y mendicidad forzada²³⁹.

180. Igualmente, respecto de la implementación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia, la Comisión fue informada que CONAVIM inició un proceso de certificación respecto de los indicadores del Sistema de Integridad Institucional para garantizar el cumplimiento de acciones

²³³ CNDH, Aportación en el marco de la revisión del cumplimiento de recomendaciones contenidas en el informe de la CIDH de 2015, 30 de noviembre de 2018. .

²³⁴ CNDH. Actualización correspondiente al año 2019 de la revisión del cumplimiento de recomendaciones contenidas en el "Informe sobre situación de los Derechos Humanos en México", octubre 2019, párr. 49.

²³⁵ Milenio, [En 2019, aumentaron 20% denuncias por delitos sexuales](#), 15 de agosto de 2019.

²³⁶ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 69.

²³⁷ El Economista, [El presupuesto del 2019, retroceso en igualdad de género](#), 19 de diciembre de 2018; El País, [López Obrador limita las ayudas a menores y mujeres víctimas de maltrato](#), 4 de marzo de 2019.

²³⁸ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 66

²³⁹ FGJME, [3er Informe de gestión de la Fiscalía General de Justicia Abril 2019- Marzo 2019](#). Junio 2019.

encaminadas a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en el país, así como a la promoción de la igualdad de género. Hasta la fecha, se han certificado 20 Centros de Justicia para las Mujeres; siete en el ejercicio fiscal 2017, once en el ejercicio fiscal 2018 y dos en el ejercicio fiscal 2019²⁴⁰.

181. La Comisión ve también con preocupación que México, 93% de todos los delitos relacionados con la violencia contra las mujeres quedan sin resolverse, incluidos los femicidios y la violencia sexual, según el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP)²⁴¹. De acuerdo con información pública, en violaciones, solo en el 11% de los casos se abre una carpeta de investigación y de esto, solo el 2.4% resulta en alguna sentencia²⁴². Al respecto, la CIDH ha expresado que la impunidad ante la violencia contra las mujeres resulta de criterios interpretativos estereotipados en la resolución de los casos; los escasos conocimientos sobre los derechos de las mujeres entre los miembros del poder judicial, los profesionales de la justicia y los encargados de hacer cumplir la ley, incluida la policía; la falta de rendición de cuentas de los jueces cuyo desempeño jurisdiccional no tiene en cuenta las cuestiones de género; el escaso acceso público a las decisiones judiciales; las barreras financieras, lingüísticas y geográficas que entorpecen el acceso a la justicia de las mujeres de bajos ingresos, las mujeres indígenas y del medio rural, y las mujeres con discapacidad; el escaso conocimiento de las mujeres, en particular las víctimas de la violencia de género, de los derechos que les son reconocidos y de los recursos legales a su disposición²⁴³.

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

183. **Respecto de la recomendación relativa a la adopción de medidas necesarias para prevenir, castigar y erradicar hechos de violencia sexual y otras formas de violencia, tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes por parte de las fuerzas de seguridad en contra de las mujeres, especialmente aquellas privadas de libertad**, la Comisión ve positivamente la información según la cual fue aprobada, por parte del Mecanismo de Seguimiento de Casos de Tortura Sexual cometida contra Mujeres, una hoja de ruta de fortalecimiento a dicho instrumento así como el impulso de un decreto presidencial que fortalezca sus facultades y atribuciones, le garantice una estructura técnica y presupuesto propio, para atender posibles denuncias en todo el Estado y generar políticas públicas para prevenir la tortura sexual contra mujeres²⁴⁴. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado señaló que entre marzo y diciembre de 2019 se impartieron 13 actividades de capacitación en materia de violencia contra las mujeres, de las que participaron más de 1500 funcionarios de la FGR, así como la difusión de documentos informativos en la materia²⁴⁵. Asimismo, señaló que la CEAV, en coordinación con la SEGOB, participó en el Taller Especializado para el Abordaje de la Explotación Sexual de NNA, Trata de Personas, Trabajo Infantil en el sector viajes y turismo²⁴⁶.

²⁴⁰ CONAVIM. Re-certificación para los Centros de Justicia para las Mujeres 2019. 27 de septiembre de 2019.

²⁴¹ Naciones Unidas - Comité contra la Tortura, Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de México, CAT/C/MEX/CO/7, 24 de julio de 2019. Pár.58.

²⁴² El País, La frustración y el enojo: la ruta para denunciar el abuso sexual en México, 19 de agosto de 2019.

²⁴³ Naciones Unidas - Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW/C/MEX/CO/9, 25 de julio 2018; Equis y otros, Acciones Judiciales en contra de los Derechos de las Mujeres en México, solicitud de audiencia temática en el marco de la realización del 168 Periodo de Sesiones de la CIDH en Santo Domingo (República Dominicana), comunicación del 9 de marzo de 2018.

²⁴⁴ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe "Situación de los Derechos Humanos en México", octubre de 2019, pág.61.

²⁴⁵ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párrs. 71 y 72.

²⁴⁶ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 70.

184. De igual forma, la Comisión fue informada de que la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario aprobó, entre otros, los protocolos de actuación en materia de prevención de agresiones sexuales, de suicidios y de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes a las personas privadas de la libertad, los cuales contemplan estándares internacionales de derechos humanos. Además, el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública incluyó entre sus objetivos prioritarios del proyecto de Plan Nacional de Prevención Sexenal: programas de formación y profesionalización de la Guardia Nacional y las instituciones policiales en materia de derechos de las mujeres; promover que los centros penitenciarios incorporen la perspectiva de género como eje transversal en los programas de reinserción social que beneficien a las mujeres privadas de la libertad y a sus hijas e hijos²⁴⁷. Igualmente, la SEMAR realizó diversas capacitaciones en materia de derechos humanos dirigidas a su personal naval entre las que destacan aquellas relativas a temas de Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, lo cual incluye lo relacionado con la Tortura Sexual, así como Trato a grupos vulnerables, haciendo énfasis en las mujeres y los menores²⁴⁸.

185. Asimismo, la CIDH ha tomado nota de que la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, decretó la Alerta por Violencia en contra de las mujeres el 23 de noviembre de 2019, y que instituye cinco medidas: 1) la creación de Registro Público de Agresores Sexuales, 2) exhortos al Congreso de la ciudad para que se aprueben leyes para erradicar el acoso digital y la creación del Banco de ADN de agresores sexuales, 3) Centro de atención para mujeres, 4) mejorar la atención en Ministerios Públicos y 5) aumentar más rutas del programa “Senderos Seguros, camina libre y segura” que busca crear espacios libres de violencia para las mujeres²⁴⁹.

186. Por su parte, la violencia sexual y especialmente la violencia sexual como forma de tortura contra mujeres privadas de libertad continúa siendo un tema de preocupación para la CIDH. De acuerdo con las informaciones comunicadas a la Comisión, 8 de cada 10 mujeres detenidas en México entre 2009 y 2016 fueron víctimas de tortura antes de ser presentadas frente a un juez²⁵⁰, lo que muestra que la tortura sexual ejercida contra mujeres bajo custodia de distintas fuerzas de seguridad mexicanas no sería excepcional, sino que ocurre con preocupante regularidad y se relaciona con altos niveles de impunidad²⁵¹. Asimismo, la CIDH ha continuado recibiendo información acerca de hechos de violencia sexual por parte de las fuerzas de seguridad con el fin de obtener confesiones forzadas, especialmente en el marco de la política de seguridad militarizada y de la llamada “guerra contra el narcotráfico”²⁵². Al respecto, la Comisión recibió información relacionada con la denuncia formulada ante la ONU debido a la violencia sexual cometida contra mujeres privadas de libertad en México. De acuerdo con estos reportes, la violencia sexual incluye violación, amenaza de cometer dicho acto, tocamientos y descargas eléctricas en pechos, glúteos o genitales, así como la obligación a las mujeres a realizar actos sexuales²⁵³.

187. Al respecto, la Comisión ve con preocupación las carencias que subsisten en materia de investigación de estos actos y advierte de los déficits en la detección y documentación de la tortura y otros malos tratos. Lo anterior, debido a la deficiencia de los exámenes médicos iniciales y que a menudo se subestiman la gravedad de las lesiones; la demora en la aplicación de peritajes médico-forenses que pueden

²⁴⁷ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, octubre de 2019, pág. 62.

²⁴⁸ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, octubre de 2019, pág. 63.

²⁴⁹ Gobierno de la Ciudad de México, [Se decreta la Alerta por Violencia contra Mujeres](#), 23 de noviembre de 2019.

²⁵⁰ Animal Político, [En México, 8 de cada 10 mujeres detenidas sufren tortura o malos tratos de las autoridades](#), 21 de noviembre de 2018.

²⁵¹ Centro Prodi, [Mujeres con la frente en alto. Informe sobre la tortura sexual en México y la respuesta del Estado](#), noviembre de 2018.

²⁵² CIDH, [Situación de los derechos humanos de las mujeres en el contexto de criminalización de las drogas en la región](#), Audiencia temática, 168 Período de Sesiones, Santo Domingo (República Dominicana), 10 de mayo de 2018.

²⁵³ Infobae, [Denunciarán ante la ONU la tortura sexual que sufren las mujeres reclusas en México](#), 22 de abril de 2019; El Universal, [Acusarán a México ante Naciones Unidas por Tortura Sexual contra Mujeres](#), 22 de abril de 2019.

tardar meses o años después de infligida la tortura; la falta de perspectiva de género en las pericias. Sumado a lo anterior, dado que subsisten estereotipos discriminatorios basados en género, los testimonios de las víctimas no tienen debida credibilidad. Todo ello, significando en re-victimización de las mujeres y en obstáculos suplementarios para su acceso a la justicia²⁵⁴. Así, a pesar del aumento de reportes de este tipo de violencia²⁵⁵ y del elevado número de denuncias presentadas por mujeres por actos de violencia sexual como forma de tortura, la respuesta de las autoridades no ha estado a la altura de los compromisos internacionales del Estado en materia de investigación, juzgamiento, sanción y reparación.

188. Además, la CIDH ha destacado la trascendencia de la sentencia del 20 de noviembre de 2018 de la Corte Interamericana en relación con la responsabilidad internacional de México por las víctimas de tortura sexual en Atenco²⁵⁶. Al respecto, la Comisión sigue vigilante respecto de las acciones que tome el Estado para dar pleno cumplimiento a dicha sentencia²⁵⁷.

189. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado informó que la CONAVIM impulsa medidas en el diseño del Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (PIPASEVM) 2019- 2024 que se encuentra en la actualidad en evaluación por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previendo su publicación para enero de 2020²⁵⁸.

190. En relación con lo anterior, la Comisión ve con preocupación las informaciones recibidas que dan cuenta de la extensión de la violencia sexual cometida contra mujeres durante la detención, traslado, ingreso y privación de su libertad en México. Con base en lo anterior, la CIDH considera que la recomendación continúa pendiente de cumplimiento.

191. Por otro lado, la Comisión recibió información del Estado en seguimiento a su **recomendación de implementar protocolos homologados por parte de las autoridades de procuración de justicia para los delitos relacionados con violencia contra las mujeres, así como una debida supervisión sobre su implementación.**

192. Al respecto, y como ha sido mencionado anteriormente, la Comisión valora de manera positiva la adopción por al menos 23 entidades federativas de un protocolo de feminicidio²⁵⁹, así como que la publicación del Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género haya permitido al Poder Judicial de la Federación aumentar la emisión de sentencias que incorporan la perspectiva de género. Además, la Comisión advierte que todas las entidades federativas han publicado su Ley en materia acceso a una vida libre de violencia en contra de las mujeres (LGAMVLV) y han previsto nuevas modalidades de violencia como respuesta

²⁵⁴ Amnistía Internacional, Informe al Comité sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer, 70 Periodo de Sesiones, 2-210 de julio de 2018; Corte IDH. Caso Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 371.

²⁵⁵ Naciones Unidas - Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW/C/MEX/CO/9, 25 de julio 2018.

²⁵⁶ Corte IDH. Caso Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 371.

²⁵⁷ PRODH. A 13 años de Atenco, mujeres sobrevivientes demandan cumplimiento de sentencia interamericana y exigen justicia para las mujeres que han alzado la voz contra la tortura sexual. 3 de mayo de 2019.

²⁵⁸ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párrs. 73-74.

²⁵⁹ Los estados que cuentan con protocolos relativos al delito de feminicidio son: Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Colima, Ciudad de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Las cinco unidades que cuentan con un protocolo de homicidio por razones de género son: Campeche, Chihuahua, Michoacán, Querétaro y Tlaxcala. Los dos estados que se encuentran en proceso de elaboración y publicación de protocolos de feminicidio son Coahuila, y Durango. Únicamente dos entidades aún no cuentan con un protocolo de feminicidio: Baja California Sur y Nayarit. Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe "Situación de los Derechos Humanos en México".

al contexto de violencia que padecen las mujeres: la violencia obstétrica, prevista en 25 entidades federativas; y la violencia de pareja o en el noviazgo, prevista en once entidades federativas²⁶⁰.

193. Asimismo, la Comisión fue informada del inicio del proceso de actualización del “Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género”, a partir de un proceso consultivo en el que participan la sociedad civil, la academia, y las y los operadores jurídicos. Por su parte, la FGR, encargada de coordinar el seguimiento al “Protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y acoso sexual” de las entidades y dependencias de Administración Pública Federal, inició la elaboración de una propuesta de modelo interno de atención que sustituya al Protocolo antes citado hacia diciembre de 2019. Igualmente, los protocolos de actuación ministerial, policial y pericial con perspectiva de género para el delito de feminicidio y para la violencia sexual, así como el Protocolo de Actuación Homologado con perspectiva de género en la Investigación de Delitos de Trata de Personas con fines de Explotación Sexual, elaborados en la FGR, se encuentran en proceso de validación, en la institución²⁶¹.

194. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado señaló que la FGR se encontraba elaborando una propuesta de directrices institucionales para prevenir e investigar conductas de hostigamiento y acoso sexuales en reemplazo del Protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y acoso sexual²⁶².

195. La Comisión observa de manera positiva estas informaciones y llama al Estado a continuar sus esfuerzos para asegurar que la adopción de dichos protocolos tenga un alcance nacional, en especial lo relativo al protocolo sobre feminicidio; a garantizar la implementación efectiva de todos ellos; a reforzar los mecanismos de monitoreo y supervisión sobre su implementación; y a dar cuenta a la CIDH sobre dichas acciones. Con base en lo anterior, la CIDH observa que la recomendación continúa en cumplimiento parcial.

196. Respecto a la **recomendación relativa a la adopción de políticas públicas destinadas a reestructurar los estereotipos sobre el rol de las mujeres en la sociedad y promover la erradicación de patrones socioculturales discriminatorios que impiden su acceso a la justicia**, la Comisión fue informada de la elaboración del Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2019-2024 (PROIGUALDAD), que incluye como eje prioritario impulsar la transformación de comportamientos y normas socioculturales para fomentar una cultura libre de violencia y discriminación contra las mujeres y las niñas, con perspectiva de género e interseccional²⁶³. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado agregó que dicho plan aún se encuentra a la espera de dictamen por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público²⁶⁴. Además, el INMUJERES promueve diversas campañas como “25 de noviembre. Combate a la violencia de género”, “Combate a la violencia. Vive sin violencia” y “Por tus derechos. Noviazgo sin violencia”; así como “En busca de la igualdad, por tus derechos”, en diferentes versiones. Las campañas buscan sensibilizar a la sociedad sobre la eliminación de estereotipos y roles de género, promoviendo un marco de relaciones de igualdad entre mujeres y hombres, y niñas y niños²⁶⁵. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado informó que busca implementar una “política exterior feminista” para visibilizar el aporte de las mujeres en la política exterior y las acciones globales²⁶⁶.

²⁶⁰ CNDH. Actualización correspondiente al año 2019 de la revisión del cumplimiento de recomendaciones contenidas en el “Informe sobre situación de los Derechos Humanos en México”, octubre 2019, párr. 54.

²⁶¹ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, octubre de 2019, pág.63.

²⁶² Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 76.

²⁶³ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México” octubre de 2019. Pág.65.

²⁶⁴ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 79

²⁶⁵ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México” octubre de 2019. Pág.65.

²⁶⁶ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 77-78.

197. La CIDH, observó con atención el pronunciamiento de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México Distrito Federal (CDHDF), en el cual se manifiesta la urgencia de garantizar la participación política y consulta a las mujeres afro-mexicanas en el proceso de generación de la legislación secundaria que se deriva de la Constitución Política de la Ciudad de México; a fin de erradicar la discriminación racial, el racismo y las formas conexas de intolerancia que obstaculizan los derechos fundamentales de las mujeres afro-mexicanas; promoviendo así que se incluya la perspectiva de género en políticas, programas y acciones gubernamentales que se encaminen en enfrentar las formas múltiples de discriminación de las que son parte²⁶⁷.

198. Por su parte, la CIDH ha acogido positivamente la elaboración de una reforma constitucional en materia de paridad de cargos públicos entre mujeres y hombres, lo que representa un gran avance sin embargo, aún se requieren cambios estructurales para que las mujeres tengan una participación paritaria real y efectiva, es decir, no solo implica que las mujeres sean el 50% de quienes toman las decisiones, sino que lo hagan sin ningún tipo de discriminación, ni violencia²⁶⁸. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado informó que se han reformado los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 96 y 115 de la Constitución en materia de paridad de género, e indicó 1500 funcionarios de la SEGOB recibieron capacitación de la CONAVIM en perspectiva de género y erradicación de la violencia contra las mujeres²⁶⁹.

199. Además, la Comisión advierte de manera positiva la aprobación del Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018 pero ve con preocupación la persistencia de las disposiciones discriminatorias por motivos de sexo en la legislación y la falta de armonización entre los códigos civiles y penales de los estados impidan la aplicación efectiva de la Convención y la legislación nacional sobre la igualdad de género; la falta de mecanismos eficaces y la insuficiencia de los presupuestos estatales asignados a la aplicación de las leyes sobre la igualdad de género y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y a su seguimiento no hayan permitido poner fin a la discriminación, sobre todo en sus formas interseccionales, y en particular a la que afecta a las mujeres indígenas, las afro-mexicanas, las mujeres migrantes, las mujeres con discapacidad, las mujeres lesbianas, bisexuales y transgénero, y las personas intersexuales; la falta de un código penal unificado y de un mecanismo judicial para resolver los casos de discriminación contra las mujeres haya redundado en unos bajos índices de enjuiciamiento de los casos de discriminación por motivos de sexo²⁷⁰.

200. La Comisión ve con preocupación la normalización y la tolerancia de la violencia contra las mujeres, así como la prevalencia de imágenes estereotipadas y sexualizadas de que son objeto las mujeres en los medios de comunicación, en particular, las representaciones estereotipadas y las imágenes negativas de las mujeres indígenas, las afro-mexicanas, las mujeres migrantes y las mujeres refugiadas y solicitantes de asilo en los medios de comunicación²⁷¹. Con base en lo anterior, la CIDH observa que la recomendación continúa pendiente de cumplimiento.

201. Respecto de la **recomendación relativa a diseñar e implementar políticas culturalmente adecuadas para prevenir, investigar, sancionar y reparar actos de discriminación en contra de mujeres indígenas** el Estado informó a la Comisión que la FGR lleva a cabo una Campaña de difusión a favor de los derechos de los pueblos indígenas y para ello, ha realizado 35 acciones de difusión con las temáticas de Derechos de la Víctima y del Imputado, así como prevención del delito de contra la salud y Violencia de género.

²⁶⁷ Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHDF). [Se debe garantizar participación de mujeres afro-mexicanas en legislación secundaria](#). 25 julio 2019.

²⁶⁸ INM. [Paridad en todo: 50% mujeres y 50% hombres en la toma de decisiones](#). 19 de junio de 2019.

²⁶⁹ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 80 – 82.

²⁷⁰ Naciones Unidas - Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW/C/MEX/CO/9, 25 de julio 2018, Pár. 11.

²⁷¹ Naciones Unidas - Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW/C/MEX/CO/9, 25 de julio 2018. Naciones Unidas - Asamblea General, [Recopilación sobre México](#), Consejo de Derechos Humanos Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, 31er período de sesiones, A/HRC/WG.6/31/MEX/2, 3 de septiembre de 2018. Amnistía Internacional, [Informe al Comité sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer](#), 70 Período de Sesiones, 22 de julio de 2018.

Estas acciones se transmiten en las radiodifusoras del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas de los estados de Oaxaca, Guerrero, Chiapas y Baja California, con mensajes en las lenguas mixe, mixteco, náhuatl, tlapaneco, tzeltal, zapoteco, chinanteco y tzotzil. Además de esta campaña, el Estado ha reportado haber llevado a cabo ocho actividades de capacitación sobre "La Importancia del Peritaje en Antropología Social para el Respeto de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas y Afromexicanos con Perspectiva de Género"²⁷². En sus observaciones al proyecto del presente informe el Estado reiteró esta información²⁷³.

202. Según informaciones públicas, subsiste la prevalencia de múltiples formas de violencia y discriminación que afectan a las mujeres indígenas, que comprometen su acceso a la educación, al trabajo, a la salud culturalmente adecuada, así como la participación en la vida pública y toma de decisiones²⁷⁴. Además, la Comisión advierte la prevalencia de violencia doméstica y de violencia sexual contra mujeres indígenas, así como de prácticas discriminatorias y de violencia en contra de mujeres indígenas por parte de personal médico en las instituciones de salud pública al momento de acceder a servicios de salud sexual y reproductiva, que en algunos casos ha conllevado esterilizaciones sin el consentimiento libre e informado, según información del 2018²⁷⁵.

203. En materia de acceso a la justicia, la Comisión ha sido informada que, en la mayoría de los casos, cuando mujeres indígenas víctimas de violencia denuncian, lo hacen ante sus autoridades tradicionales, dada su proximidad geográfica, la relación con sus autoridades, el acceso en su propio idioma y, en muchos casos, la ausencia o falta de efectividad percibida ante la justicia estatal²⁷⁶. Sin embargo, a pesar de que los sistemas normativos indígenas están reconocidos constitucionalmente, en la práctica, el Estado habría invisibilizado su importancia y contribución en la resolución de conflictos, sin otorgar presupuestos para propiciar su fortalecimiento y limitando su funcionamiento a través de prácticas o leyes secundarias que impiden que este sistema de justicia resuelva casos de violencia contra las mujeres. Estas prácticas han debilitado la justicia indígena y, con ello, la posibilidad de responder las expectativas de justicia de las mujeres indígenas²⁷⁷. La CIDH observa que esta falta de coordinación adecuada entre la justicia ordinaria y la jurisdicción indígena puede constituir un obstáculo para el acceso efectivo a la justicia de las mujeres indígenas víctimas de la violencia de género²⁷⁸.

204. Además, la Comisión advierte otros obstáculos para el acceso a la justicia de mujeres indígenas en condiciones de igualdad, como las falencias en la cobertura nacional y la lejanía física de instancias de denuncia. Además, no existen suficientes garantías para que ellas cuenten, en todos los juicios y procedimientos, con intérpretes y defensores que comprendan su lengua y cultura. Según las informaciones disponibles, existen aproximadamente 1.649 intérpretes acreditados por el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas en todo el país, y solamente 25 personas integran el cuerpo de defensores públicos bilingües de México, como se indicará en detalle en las recomendaciones sobre personas y pueblos indígenas. La falta de

²⁷² Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe "Situación de los Derechos Humanos en México", octubre de 2019, pág. 68.

²⁷³ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 84

²⁷⁴ Naciones Unidas - Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Observaciones finales sobre los informes periódicos 18° a 21° combinados de México, CERD/C/MEX/CO/18-2, 29 de agosto de 2019. Pár.24.

²⁷⁵ Naciones Unidas - Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Observaciones finales sobre los informes periódicos 18° a 21° combinados de México, CERD/C/MEX/CO/18-2, 29 de agosto de 2019. Pár.24.

²⁷⁶ Equis y otros, Acceso a la Justicia para Mujeres Indígenas. Informe Sombra para el Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación Racial, agosto de 2019. Pág. 2.

²⁷⁷ Animal Político, Lo que tienes que saber sobre discriminación racial contra las mujeres indígenas en México, 5 de septiembre de 2019.

²⁷⁸ Naciones Unidas - Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Observaciones finales sobre los informes periódicos 18° a 21° combinados de México, CERD/C/MEX/CO/18-2, 29 de agosto de 2019. Pár.26.

traductores e intérpretes, en el caso de mujeres víctimas de violencia, resultan en obstáculos concretos para ellas al momento de denunciar o dar seguimiento a sus procesos²⁷⁹.

205. Por otra parte, la Comisión observa la ausencia de datos oficiales y debidamente desagregados por género y origen étnico o racial, que permitan valorar adecuadamente el fenómeno de la violencia contra las mujeres indígenas. Por ejemplo, en la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) que monitorea la violencia contra las mujeres en el país, si la mujer entrevistada no habla español, la entrevista se concluye sin que se capture su testimonio. De acuerdo con la información disponible, esta práctica sería común en la mayoría de las encuestas sobre violencia y acceso a la justicia, resultando en la exclusión desproporcionada de mujeres indígenas²⁸⁰. Asimismo, la Comisión observa que en el año 2012 fue incluido en los Registros de Defunciones por Homicidio (SINAIS) la variable que permite saber si las víctimas de homicidio hablaban o no una lengua indígena. En el caso de las mujeres, sin embargo, del total de homicidios perpetrados entre el 2012 y el 2017, en el 41.9% de los casos fue ignorada su lengua, lo que implica que, incluso considerando la lengua como el único indicador del origen étnico de las personas, no es posible saber con certeza cuántas mujeres indígenas han sido asesinadas México²⁸¹.

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

3. Niñas, niños y adolescentes

- Elaborar protocolos de actuación de la policía respecto de las intervenciones con niños, niñas y adolescentes con el fin de asegurar la protección de sus derechos.
- Implementar y fortalecer medidas para cumplir con el deber de actuar con debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las niñas, niños y adolescentes, incluyendo esfuerzos concretos para cumplir con las obligaciones de prevención, investigación, sanción y reparación de violaciones de los derechos humanos y considerar los agravantes correspondientes dada la edad de la víctima.

207. **En relación con la elaboración de protocolos de actuación de la policía respecto de las intervenciones con niños, niñas y adolescentes con el fin de asegurar la protección de sus derechos**, el Estado informó que el 16 de julio de 2019 se presentó el Plan de Acción 2019 – 2024 de México en seguimiento a la adhesión de México a la Alianza Global para poner Fin a la Violencia contra Niñas, Niños y Adolescentes del año 2017²⁸² presentado por la Comisión para poner fin a toda forma de violencia de dicha población. Según lo

²⁷⁹ Equis y otros, [Acceso a la Justicia para Mujeres Indígenas. Informe Sombra para el Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación Racial](#), agosto de 2019. Pág. 4.

²⁸⁰ Equis y otros, [Acceso a la Justicia para Mujeres Indígenas. Informe Sombra para el Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación Racial](#), agosto de 2019. Pág. 15.

²⁸¹ Equis y otros, [Acceso a la Justicia para Mujeres Indígenas. Informe Sombra para el Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación Racial](#), agosto de 2019. Pág. 17.

²⁸² En particular, el Estado señaló que dicha Alianza, cuya adhesión se produjo en diciembre de 2018, ha permitido identificar diversos avances, retos y vacíos de índole legislativo y de políticas públicas para poner fin a todas las formas de violencia a las que están expuestas las NNA. Comunicación del Estado mexicano, Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México” de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, resultado de la visita que realizó a México del 28 de septiembre al 2 de octubre de 2015, noviembre de 2018, págs. 45 - 46.

reportado, el Plan tiene cuatro estrategias, de las cuales, una de ellas se enfoca en la materia de esta recomendación y ha sido denominada: “Seguridad pública y participación social de niñas, niños y adolescentes” cuyo seguimiento se ha encargado a la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana. Asimismo, esta estrategia contiene la línea de acción denominada “Fortalecimiento de capacidades de la Guardia Nacional y de los cuerpos de seguridad estatales y municipales, en materia de protección de niñas, niños y adolescentes”, cuyas medidas de implementación son las siguientes: i) Establecer un protocolo de coordinación entre la recientemente creada Guardia Nacional, las policías estatales y las municipales, para la atención y protección a la niñez y adolescencia cuyo objetivo sea proporcionarles el apoyo y las herramientas necesarias para transitar con éxito por las situaciones de riesgo, violencia y delincuencia en las que puedan verse inmersos o ser víctimas, ii) desarrollar un programa de capacitación a la Guardia Nacional, para la protección y atención de niñas, niños, adolescentes; iii) Desarrollar programas de capacitación para las policías estatales y municipales respecto de la protección y NNA²⁸³. En sus observaciones al proyecto del presente informe el Estado reiteró esta información²⁸⁴.

208. Por su lado, la CNDH indicó en términos generales que la pobreza en NNA no debe ser considerado como un dato sobre su situación económica, sino que debe ser un indicador de dignidad humana²⁸⁵, y que la SEDENA ha capturado más de 5.000 NNA vinculados al trabajo del crimen organizado. En las labores de captura, el principal agente de detención ha sido el Ejército Nacional, seguido por la Policía Federal, la Secretaría de la Marina y la FGR²⁸⁶. Los medios de comunicación han brindado cobertura a esta situación, puntualizando situaciones que indican que la incorporación de NNA en el crimen organizado desata una escalada en la intensidad de su participación conforme pasan los años al punto que la principal causa de muerte en México de hombres menores de 29 años es su involucramiento con dicho tipo de delincuencia²⁸⁷.

209. La Comisión observa que en abril de 2019 la Secretaría de Seguridad Pública, capacitó a sus agentes en el “Protocolo de Actuación en la Detención de Adolescentes”. El objetivo del curso fue ampliar el conocimiento de los agentes respecto del marco legal aplicable en las detenciones de dicha población y las diferencias de trato que deben ser tomadas en consideración²⁸⁸. Asimismo, según información pública tras la emisión del nuevo Reglamento de Policía y Buen Gobierno del Mérida, Yucatán, se estableció la obligación de adoptar protocolo municipal para la intervención policiales en casos de infracciones cometidas por NNA²⁸⁹.

210. Por otra parte, la CIDH nota que la red por los derechos de la infancia – REDIM ha llamado la atención de las autoridades, en repetidas oportunidades, para frenar los ataques armados contra NNA. En sus pronunciamientos públicos, la REDIM se ha referido a las muertes y lesiones ocurridas contra esta población en el marco de enfrentamientos armado, y que en el primer trimestre del 2019 ocurrieron 285 homicidios dolosos contra población de 0 a 17 años, siendo los estados más recurrentes Guanajuato, Nuevo León y Veracruz²⁹⁰. Hacia el final del año, esta tendencia no pareciera haber disminuido, pues en noviembre de 2019 fue público el ataque que sufrieron 14 niñas y niños, integrantes de la familia LeBaron. Producto del atentado

²⁸³ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 69.

²⁸⁴ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 90.

²⁸⁵ CNDH, “Nota de prensa: [La CNDH expresa su preocupación por pobreza de niñez y adolescencia y exhorta a las autoridades a elaborar políticas públicas con enfoque de derechos humanos](#)”, 2019.

²⁸⁶ CNDH, Actualización correspondiente al año 2019 de la aportación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (CNDH) en el marco de la revisión del cumplimiento de recomendaciones contenidas en el “Informe sobre situación de los Derechos Humanos en México”, publicado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 2015. Octubre de 2019, págs. 17-18.

²⁸⁷ El País, “[Éramos niños jugando a ser sicarios: los hijos de la violencia en México](#)”, 14 de octubre de 2019; Infobae, “Nota de prensa: [Horror en México por la muerte de tres niños sicarios en un tiroteo](#)”, 13 de septiembre de 2019.

²⁸⁸ Secretaria de Seguridad Pública, [Se actualiza Policía Estatal Preventiva en Protocolo de Actuación en la Detención de Menores](#), 24 de abril de 2019.

²⁸⁹ Novedades Yucatán, [Mérida primera ciudad del país con protocolo para arrestar a menores](#), 27 de septiembre de 2019.

²⁹⁰ REDIM, [REDIM llama al Estado mexicano a construir una Política de Estado para prevenir y frenar la violencia armada que viven niñas, niños y adolescentes](#), sin fecha; REDIM, [¿Qué hay más importante para el Presidente AMLO que atender con urgencia la violencia armada en contra de la niñez?](#), 28 de abril de 2019. REDIM

seis niños murieron, y otros ocho lograron escapar lesionados. La REDIM ha reiterado que el Jefe del Estado es también el presidente del Sistema SIPINNA por lo que lamentó su ausencia en las sesiones plenarios en el presente año²⁹¹.

211. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado agregó que, en colaboración con UNICEF, la Procuraduría Federal de Protección de NNA emitió en 2019 el primer Manual práctico para el ejercicio de la representación de NNA en procesos administrativos y judiciales. También informó que la SESNSP coordinó la elaboración del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2019-2024, que incluye protecciones a los NNA²⁹².

212. Sobre la base de lo anterior, y tomando en consideración la adopción del protocolo mencionado y normas de este tipo a nivel estatal, la CIDH considera que la presente recomendación se encuentra en estado de cumplimiento parcial sustancial. La CIDH reitera la importancia de supervisión de la implementación del Protocolo para el cumplimiento total de la presente recomendación.

213. Respecto de la recomendación de **implementar y fortalecer medidas para cumplir con el deber de actuar con debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las niñas, niños y adolescentes**, el Estado informó el 30 de mayo de 2016 se adoptaron los lineamientos para la restitución de derechos y medidas de protección de NNA y el Procedimiento Interno para la Restitución de Derechos y Medidas de Protección. Asimismo, el Estado reiteró que la Procuraduría Federal de Protección de NNA tiene la atribución de restitución de los derechos vulnerados lo que es una modalidad de reparación a violaciones de derechos humanos de esta población. Asimismo, indicó que el Sistema Nacional de Protección de NNA aprobó por unanimidad el funcionamiento de una “Ruta de Protección Integral de Derechos de NNA en situación de migración”. Según lo reportado, en la elaboración de esta política, la Procuraduría Federal de Protección de NNA coadyuvó de manera permanente y el instrumento consta de cinco etapas: i) monitoreo de movimientos migratorios y preparación; ii. Detección de niñas, niños y adolescentes, desde su ingreso al territorio nacional y establecimiento de medidas urgentes; iii. Determinación del interés superior por parte de la Procuraduría Federal de Protección de NNA; iv. restitución de derecho a cargo de las instituciones ejecutoras; y v. preparación y transición para la vida adulta independiente²⁹³.

214. Por su lado, la CNDH indicó, de modo general, que el problema de la violencia contra NNA es un problema de gran magnitud, que ha sido considerado por la Organización Mundial de la Salud y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia como un problema de salud pública. La CNDH reiteró que el año 2015 el Comité de los Derechos del Niño instó al Estado para que adopte leyes y políticas para prevenir y sancionar la violencia contra NNA, sin embargo, hacia el 2018 solamente en Ciudad de México, Chiapas y Zacatecas se han adoptado leyes para la prohibición de los castigos corporales. Asimismo, indicó que hacia el 2019 se estimaba que 460 mil NNA habían sido incorporados al crimen organizado como mulas, espías o para el ejercicio de la prostitución forzada²⁹⁴. De otro lado la CNDH también señaló que se ha pronunciado por la necesidad de prohibir expresamente y sancionar el castigo corporal contra NNA y establecer canales seguros y accesibles para que este tipo de abusos se reporten. La CNDH reportó que emitió la recomendación No. 86/2018 en relación a situaciones de violencia en agravio de 20 NNA cometidos en 10 escuelas de educación básica de Hidalgo, Tabasco y la Ciudad de México.

215. Adicionalmente, en sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado reportó que cuenta con un “Modelo de cuidados alternativos para NNA migrantes, solicitantes de asilo y refugiados en

²⁹¹ REDIM, [#REDIM urge al jefe del estado y presidente del SIPINNA, diseñar estrategia nacional para frenar los ataques armados en contra de niñas niños y adolescentes](#).

²⁹² Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 91, 93.

²⁹³ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 71

²⁹⁴ CNDH, Actualización correspondiente al año 2019 de la aportación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (CNDH) en el marco de la revisión del cumplimiento de recomendaciones contenidas en el “Informe sobre situación de los Derechos Humanos en México”, publicado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 2015. Octubre de 2019, págs. 17-18.

México: guía para su implementación” que identifica las diferentes opciones de cuidados alternativos diferentes a las estaciones migratorias para la población NNA que transita por el territorio nacional. Según lo informado, la mencionada política se encuentra alineada con el mandato de la Ley General de Derechos de NNA y con las Directrices de las Naciones Unidas sobre modalidades alternativas de cuidado de NNA. Según el Estado, este modelo busca orientar y brindar herramientas susceptibles de ser replicadas en las entidades federativas²⁹⁵.

216. El Estado retomó en esta sección el resto de estrategias del Plan de Acción 2019-2024 mencionado anteriormente e indicó que con estas se busca combatir la violencia contra NNA en todos los entornos y territorios; garantizar su seguridad mediante acciones para la prevención del delito y de violaciones a sus derechos humanos; restituir sus derechos cuando estos han sido violentados y atender la violencia de género en su contra. Sumado a lo anterior, reportó que entre julio y septiembre de 2019 difundió los “Lineamientos para la reparación integral del daño a víctimas del delito y violaciones a derechos humanos en materia de trata de personas” entre las redes especializadas en la atención a víctimas, como las CEEAV y que incorpora un componente diferenciado para NNA. En esta misma línea, indicó que la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas – FEVIMTRA integra a personal capacitado, cuenta con instalaciones correctamente acondicionadas para la atención de NNA de modo adecuado y de modo especializado. También brinda atención a víctimas de violencia de género extrema y trata de personas con un enfoque diferencial, perspectiva de género y de interés superior del NNA, habiendo atendido, entre el 1 de marzo y 30 de septiembre de 2019 a 119 NNA. Asimismo, los Refugios Especializados de la FEVIMTRA brindan servicios adecuados (trabajo social, psicología, medicina, enfermería, entre otros) para la población NNA y entre el 1 de marzo al 30 de septiembre han albergado a 18 NNA con una estancia promedio de tres meses²⁹⁶.

217. Por su lado, UNICEF y el Centro de Estudios para el Logro de la Igualdad de Género en México (“CELIG”) presentaron sendos informes estadísticos de la violencia contra NNA y que reflejan que la violencia ejercida contra esta población es un problema estructural, dentro y fuera de los hogares. Si bien ambos documentos no presentan información del 2019, sistematizan tendencias de años recientes. Por ejemplo, llama fuertemente la atención que entre 2010 y 2016 se registraron más de 9.000 homicidios de NNA, de los cuáles 76% de las víctimas fueron niños y hombres adolescentes y el 24% niñas y mujeres adolescentes, concentrados en 78% entre las edades de 12 y 17 años²⁹⁷. Asimismo, según el informe de cada 10 delitos de violencia cometidos contra NNA solo 1 fue denunciado, y solo se iniciaron procesos judiciales en el 60% de los casos, y de cada 100 delitos que afectan a NNA solo 3 culminan con una sentencia condenatoria. En esta misma línea, la desaparición de NNA en 2017 sumó 812 casos. A partir de lo anterior, se concluyó que las sentencias por delitos cometidos contra NNA son escasas o benevolentes para los agresores, no garantizando el acceso a la justicia para esta población²⁹⁸. El Estado reiteró esta información en sus observaciones al proyecto del presente informe²⁹⁹.

218. La existencia de este tipo de esfuerzos de sistematización de información resulta notable ante la falta de un registro nacional estadístico en esta materia tan problemática en el Estado³⁰⁰ y respecto de la cual existe información que indica que la violencia contra esta población estaría en aumento³⁰¹, dentro y fuera del hogar³⁰².

²⁹⁵ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 92

²⁹⁶ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, págs. 72-74

²⁹⁷ UNICEF, [Panorama estadístico de la violencia contra niñas, niños y adolescentes en México](#), julio de 2019.

²⁹⁸ CELIG, [Niñas, niños y adolescentes víctimas de la violencia en México](#), 15 de febrero de 2019.

²⁹⁹ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 94

³⁰⁰ Televisa, [México, sin registro estadístico de violencia contra niños y adolescentes](#), 11 de julio de 2019.

³⁰¹ CNN, [Informe revela aumento en la violencia contra niños y adolescentes en México](#), 9 de mayo de 2019.

³⁰² Infobae, [La realidad de la infancia en México: 6 de cada 10 niños sufren violencia dentro y fuera de sus hogares](#), 24 de abril de 2019.

219. En cuanto a la situación de los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual y la obligación del Estado de actuar con la debida diligencia para erradicarla, la CIDH manifiesta su preocupación ante la falta de resultados en el caso de los albergues “Ciudad de los Niños” que involucra situaciones de abusos sexuales, violencia y trata de personas. El 2017³⁰³ el Estado dio cuenta que la Procuraduría General de Justicia de Guanajuato (PGJEG) había iniciado una investigación de los hechos³⁰⁴ y su esclarecimiento³⁰⁵. Sin embargo, el 2019, organizaciones de sociedad civil reafirmaron que las autoridades de Guanajuato mantienen “un pacto de silencio” en favor del sacerdote involucrado en los crímenes cometidos en los mencionados albergues y solicitaron públicamente que los albergues no sean reabiertos³⁰⁶. Más aún resulta preocupante que nuevos testimonios sobre abusos sexuales cometidos contra NNA por organizaciones eclesiales han sido revelados este año³⁰⁷. El Estado reiteró esta información del año 2017 en sus observaciones al proyecto del presente informe³⁰⁸.

220. Sumado a lo anterior, la CIDH llama la atención del informe de la CNDH “Sobre la situación de los derechos de niñas, niños y adolescentes en centros de asistencia social y albergues públicos y privados de la república mexicana”. La CNDH ha puntualizado que la situación de esta población institucionalizada es de especial vulnerabilidad y que no son pocos los casos reportados de abusos cometidos contra NNA que resulta atribuible a la falta de regulación, supervisión, control estatal y reconocimiento de la personalidad jurídica de los NNA. La CNDH señaló que entre el 2018 y el 2019 recibió 41 quejas por violaciones a los derechos humanos de los NNA en los estados de Tabasco (01), Sonora (02), Sinaloa (02), Quintana Roo (02), Queretaro (02), Oaxaca (02), Veracruz (03), San Luis Potosí (03), Baja California (03), Chihuahua (04), Ciudad de México (05), Tamaulipas (06), Chiapas (12), y otros (02). Asimismo, según el motivo de ingreso de NNA a las instituciones de cuidado, el Informe indica que en 15 estados de la Federación, entre 2014 y 2016, 105 NNA fueron institucionalizados por abuso sexual y 60 por violación³⁰⁹.

221. Asimismo, en el Informe también se recoge información de delitos cometidos en contra de NNA en instituciones de acogida. En el período estudiado se afectó a 201 NNA en los centros de cuidado en los estados de Jalisco, Sinaloa, Baja California Sur, Coahuila, Guerrero, Zacatecas, Tamaulipas y Colima. Los delitos reportados son por abuso sexual agravado, violación equiparada agravada, abuso sexual, violación, corrupción de menores, lesiones, impudicias, atentados a la integridad, entre otros³¹⁰. La CIDH no tiene información sobre el estado de las investigaciones de este tipo de abusos cometidos contra NNA en el marco de procesos de institucionalización total o de instituciones educativas.

222. De otro lado, la CIDH resalta la encuesta ejecutada por el SIPINNA “OPINNA ¡qué buen plan!” en la que participaron más de 146 mil NNA entre los 8 y 17 años en cumplimiento de la Ley General de los NNA que ordena la promoción de la participación ciudadana de NNA en los asuntos de su incumbencia. En cuanto a las propuestas de los NNA en materia de erradicación de la violencia, se observan las siguientes: Garantizar seguridad de niñas, niños y adolescentes principalmente en las calles, escuelas y dentro de sus colonias; mejorar el alumbrado en las calles, parques, escuelas y otros espacios habituales de niñas, niños y adolescentes; promover lugares de convivencia para adolescentes y jóvenes; no castigar con violencia física y verbal a niñas, niños y adolescentes; acabar con la corrupción; enseñar desde niñas y niños la honestidad; impulsar transporte

³⁰³ CIDH, [Informe Anual 2017 de la CIDH](#), 2017.

³⁰⁴ En el caso de los albergues “Ciudad de los Niños” se alega la comisión de delitos de violencia sexual, malos tratos, desaparición forzada y trata de personas.

³⁰⁵ CIDH, [Informe Anual 2017 de la CIDH](#), 2017, párr. 163.

³⁰⁶ Eje Central, [Piden no reabrir albergue “Ciudad de los Niños”](#), 21 de julio de 2019; Contralínea, [Organizaciones exigen a autoridades no reabrir albergues “Ciudad de los Niños”](#), 22 de julio de 2019

³⁰⁷ El País, [El trauma es que abusen de ti y digan que no es malo, que Dios está viendo](#), 10 de mayo de 2019.

³⁰⁸ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 95.

³⁰⁹ CNDH, [Informe Especial sobre la situación de los derechos de niñas, niños y adolescentes en centros de asistencia social y albergues públicos y privados de la República Mexicana](#), octubre 2019.

³¹⁰ CNDH, [Informe Especial sobre la situación de los derechos de niñas, niños y adolescentes en centros de asistencia social y albergues públicos y privados de la República Mexicana](#), octubre 2019.

público seguro; evitar el robo de niños y en especial de las niñas; tratar bien a pesar de que haya tensiones y trabajo y recursos para las familias, así no estarán enojados y tensos. La CIDH saluda los sondeos directos a los NNA, y llama la atención de la seriedad con la que deben ser estos tomados, en función del mandato legal y la construcción de políticas públicas que los consideren como sujetos de derechos y prioricen sus necesidades³¹¹.

223. Finalmente, la Comisión observa con preocupación los obstáculos sistemáticos que enfrentan NNA afrodescendientes en México como consecuencia de la discriminación estructural y el racismo institucional que menoscaba el acceso y garantía de sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. De acuerdo con cifras del INEGI, en los municipios con mayor presencia afromexicana, el 7.7% de adolescentes afrodescendientes entre 12 y 14 años no asiste a la escuela y el 33.3% de jóvenes de 15 a 18 años, tampoco. Organizaciones de la sociedad civil han llamado al Estado mexicano a dar cumplimiento a los compromisos establecidos en el Decenio Internacional para las personas Afrodescendientes (2015-2024) de las Naciones Unidas³¹², principalmente en lo que respecta a la enseñanza primaria gratuita y el acceso a todos los niveles de educación pública de calidad para niñas y niños afrodescendientes; así como la incorporación de una perspectiva de género en las políticas públicas teniendo en cuenta las necesidades específicas de mujeres y niñas de ascendencia africana³¹³.

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

4. Pueblos indígenas

- Adoptar medidas para que se utilice una perspectiva culturalmente adecuada y se tome en cuenta el carácter colectivo de las comunidades y pueblos indígenas cuando estos, o sus integrantes, sean víctimas de violaciones a derechos humanos.
- Garantizar la disponibilidad de traductores en todo el territorio nacional y en todos los niveles de gobierno para que los pueblos indígenas y sus integrantes puedan tener acceso a la justicia cuando así lo requieran.
- Adoptar las medidas necesarias para realizar consultas libres, previas e informadas en proyectos que afectan sus territorios.

225. En relación con la recomendación de **adoptar medidas culturalmente adecuadas en caso de violaciones a derechos humanos**, el Estado informó que, sobre la base a un diagnóstico realizado con enfoque de género, diferencial y especializado sobre los contextos de victimización que comprometen, afectan e impiden el ejercicio de los derechos de las personas y pueblos indígenas, la CEAV presentó en febrero de 2019 un Protocolo para la Atención de Población Indígena con enfoque de género e intercultural para la atención de víctimas que pertenecen a esta población³¹⁴. Según lo reportado, el Protocolo desarrolla aspectos procedimentales y operativos, así como conceptuales y técnicos, sobre el tratamiento que las víctimas indígenas de violaciones a los derechos humanos deben recibir. Adicionalmente, el Estado también indicó que el INPI, dentro de su mandato, asesora a pueblos indígenas y afrodescendientes.

³¹¹ SIPINNA, [OPINNA ¡qué buen plan! Reporte de Resultados](#), 29 de octubre de 2019.

³¹² La Jornada del campo. [Niñez afromexicana. Retos en el marco del Decenio Internacional para los Afrodescendientes](#), 20 abril 2019.

³¹³ Naciones Unidas. [Decenio Internacional para los Afrodescendientes](#), 2015-2024.

³¹⁴ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe "Situación de los Derechos Humanos en México", págs. 72-74 y Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 87.

226. Asimismo, el Estado reportó que la FGR, en el marco de una campaña de difusión de derechos humanos, realizó 35 intervenciones que fueron radiodifundidas en los idiomas mixe, mixteco, náhuatl, tlapaneco, tzeltal, zapoteco, chinanteco y tzotzil. Asimismo, dicho órgano realizó la capacitación "La Importancia del Peritaje en Antropología Social para el Respeto de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas y Afromexicanos con Perspectiva de Género" en la que participaron alrededor de 300 funcionarios públicos³¹⁵. En sus observaciones al proyecto del presente informe el Estado reiteró esta información³¹⁶.

227. La CIDH saluda los diferentes emprendimientos para la sensibilización respecto de violaciones de los derechos humanos en contra de personas indígenas. Al respecto, la CIDH encuentra que las medidas reportadas se enfocan en el nivel promocional, que sin lugar a dudas es un aspecto importante. Sin embargo, se requiere medidas sustantivas de implementación obligatoria para la incorporación del contenido de la recomendación en relación con la prevención, investigación, sanción y reparación de las violaciones de derechos humanos cometidas en contra de esta población. El contenido central de esta recomendación se traslada en medidas concretas, sistematizadas e interconectadas entre sí, y que permitan su medición. La CIDH reitera que, para el caso en concreto de los pueblos indígenas, las medidas culturalmente adecuadas implican la prevención y protección frente a amenazas a los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Finalmente, la Comisión, insta al Estado Mexicano a impulsar la disposición de una unidad o institución independiente para la población afrodescendiente en México, en consonancia con los estándares del Sistema Interamericano y del Sistema Universal de Derechos Humanos.

228. Sin perjuicio de lo anterior, la CIDH ha tomado conocimiento acerca de la reducción de apoyos sociales para la población indígena estudiantil con la desaparición paulatina de los albergues escolares, los que habrían sido creados para impulsar la cobertura y permanencia en la educación básica en comunidades aisladas y en condiciones de pobreza, principalmente indígenas³¹⁷.

229. Asimismo, la CIDH observa con preocupación que habitantes de la comunidad indígena de Santo Domingo Ixcatlán hayan denunciado el incumplimiento de las medidas cautelares otorgadas el 19 de mayo de 2008³¹⁸. Estas medidas fueron motivadas por el asesinato de Gustavo Castañeda Martínez, Melesio Martínez Robles e Inocencio Medina Bernabé a mano de grupos armados, presuntamente coludidos con autoridades locales. La solicitud identificó a 60 testigos de los hechos, familiares y amigos de las víctimas que habrían sido amenazados de muerte por los presuntos perpetradores. En ese caso, la CIDH solicitó al Estado mexicano adoptar las medidas necesarias para garantizar su vida e integridad física e informar sobre las acciones adoptadas a fin de esclarecer judicialmente los hechos. Dichas medidas fueron ampliadas el 8 de junio de 2008 respecto de otros 117 habitantes que habrían sido objeto de amenazas de muerte³¹⁹.

230. Por otra parte, la CIDH mantiene su preocupación expresada en 2018 por la situación de violencia que afecta a miembros de pueblos indígenas en México. La CIDH observa que durante 2019 diversos miembros del Consejo Nacional Indígena han denunciado que los cárteles del narcotráfico se habrían apoderado de territorios indígenas y recursos naturales en distintos puntos del país, además de que se habrían aliado a la implementación de megaproyectos empresariales y gubernamentales afectado a las poblaciones indígenas y sus defensores³²⁰. Igualmente, la Comisión observa que algunas comunidades están recurriendo a las armas para defenderse, organizando guardias comunales, policías y rondas comunitarias³²¹. En ese

³¹⁵ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe "Situación de los Derechos Humanos en México", págs.- 68-69.

³¹⁶ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 96.

³¹⁷ La Jornada, [Desaparecen albergues para niños indígenas](#), 14 de abril de 2019.

³¹⁸ Contralínea, [Estado mexicano incumple medidas cautelares a favor de indígenas de Oaxaca, dictadas por CIDH](#), 30 de abril de 2019; Voltairenet.org, [En Santo Domingo Ixcatlan, Estado mexicano incumple medidas cautelares de CIDH](#), 14 de mayo de 2019.

³¹⁹ CIDH, [Medidas otorgadas por la CIDH durante el 2008](#), 19 de mayo de 2008.

³²⁰ Contralínea, [Cárteles, en guerra contra pueblos indígenas](#), 9 de octubre de 2019.

³²¹ Contralínea, [Cárteles, en guerra contra pueblos indígenas](#), 9 de octubre de 2019.

contexto, la CIDH ha tomado conocimiento de desplazamientos forzados de pueblos indígenas. Tal es el caso de poblaciones indígenas en el estado de Guerrero que a principios del año se habrían instalado en las puertas de Palacio Nacional³²² y de la comunidad Raramuri de El Manzano, en el norte de México, que habría sido desplazada a consecuencia de la violencia derivada de la siembra y trasiego de droga. Al respecto, la CIDH advierte con preocupación que esta comunidad es beneficiaria de medidas cautelares dictadas por la Comisión el 27 de abril de 2015³²³.

231. Asimismo, la CIDH ha tomado conocimiento de diversos hechos de violencia en el sur de México, donde poblaciones indígenas Tzotziles de los municipios vecinos de Chalchihuitán y Chenalhó se habrían enfrentado por la propiedad de 363 hectáreas de tierras fértiles. Esa reivindicación, que se prolonga hace más de 40 años, habría provocado el desplazamiento forzado de miles de personas, y más de 30 homicidios el primer semestre de 2019. Al respecto, la CIDH ve con agrado el anuncio del gobierno mexicano respecto a la celebración de un pacto entre dichas comunidades y autoridades de los Altos de Chiapas el 5 de junio de 2019.³²⁴

232. Por lo anteriormente expuesto, la CIDH mantiene que la presente recomendación se encuentra aún en cumplimiento parcial.

233. Respecto de la recomendación de **garantizar la disponibilidad de traductores**, el Estado informó que el Instituto Federal de Defensoría Pública ha incrementado de manera sustancial el número de lenguas indígenas en las que puede brindar atención jurídica. Según lo reportado de 39 idiomas en 2018, se pasó a 97 en 2019, servicio que es prestado por 85 personas de las cuáles 42 son personas defensoras públicas y 39 oficiales administrativos, 1 jefe de departamento, 1 técnicos de enlace 1 oficial de mantenimiento y 1 analista. El Estado indicó que consideraba que esta recomendación se encontraba en cumplimiento total³²⁵.

234. Asimismo, el Estado recordó que el artículo 10 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas sanciona que “Las autoridades federales responsables de la procuración y administración de justicia, incluyendo las agrarias y laborales, proveerán lo necesario a efecto de que en los juicios que realicen, los indígenas sean asistidos gratuitamente, en todo tiempo, por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua indígena y cultura”. Bajo esta premisa legal, el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas – INALI cuenta con un el Padrón Nacional de Intérpretes y Traductores en Lenguas Indígenas – PANITLI, que hasta septiembre de 2019 contaba con el registro de 1860 intérpretes y traductores en 113 lenguas indígenas. El Estado indicó que el PANITLI es un instrumento que se encuentra en línea para contactar a los intérpretes tanto en órganos del Estado como en el sector privado³²⁶.

235. La CIDH observa que México es un país multilingüe, y se hablan 68 lenguas indígenas siendo una de las naciones con mayor diversidad lingüística en el mundo³²⁷. Según la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI, más de 25 millones de personas en México se reconocen como indígenas, pero solo 7.4 millones (6.5 por ciento de la población total de México), hablan alguna lengua indígena³²⁸. Asimismo, la CIDH advierte que de acuerdo a datos oficiales, el 60 por ciento de las lenguas mexicanas estaría en riesgo debido a que no se le valora ni se difunde su práctica³²⁹. Por lo anterior, valora que el Senado de la República de México haya aprobado por

³²²Sputinik Mundo, [Los pueblos indígenas reclaman en ciudad de México un lugar digno en la sociedad](#), 22 de febrero de 2019.

³²³CIDH, [Medida cautelar N° 106-15 “Asunto Cruz Sánchez Lagarda y otros respecto de México”](#), 27 de abril de 2015.

³²⁴EFE Noticias, [Gobierno mexicano pacta con pueblos Indígenas para pacificar altos de Chiapas](#), 5 de junio de 2019; Conexión Migrante, [Gobierno pacta con pueblos indígenas para pacificar Altos de Chiapas](#), 5 de junio de 2019.

³²⁵Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, págs. 75

³²⁶Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, págs. 75

³²⁷Gobierno de México, [México es uno de los países con mayor diversidad lingüística en el mundo](#), 18 de febrero de 2019.

³²⁸INEGI, [Encuesta intersensal 2015](#), visitado el 05 de noviembre de 2019.

³²⁹Gobierno de México, [México es uno de los países con mayor diversidad lingüística en el mundo](#), 18 de febrero de 2019.

unanimidad declarar a este 2019 como el Año de las Lenguas Indígenas³³⁰. En sus observaciones al proyecto del presente informe el Estado reiteró esta información³³¹.

236. Por otra parte, la CIDH ha tomado conocimiento de diversas denuncias recibidas por parte de la sociedad civil, que indican que más de 8 mil indígenas se encontrarían privados de libertad por falta de traductores. Según información de público conocimiento, en su cartilla de derechos no les indicaría que tienen derecho a un intérprete, lo que vulneraría su derecho a un debido proceso³³². En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado señaló que para el ejercicio fiscal, el INPI otorgó 1,461 apoyos para personas indígenas que participan con el carácter de intérpretes-traductores en lenguas indígenas en diligencias judiciales o administrativas, para que se respeten los derechos lingüísticos y el debido proceso de las personas indígenas que se enfrentan al sistema de justicia penal³³³.

237. Al respecto, la CIDH recuerda que el derecho de una persona indígena a comunicarse en su propia lengua, se sustenta en los derechos humanos tanto en su dimensión individual como colectiva. De conformidad con lo establecido en el artículo 8.2 de la CADH, los Estados deben tomar todas las medidas para garantizar que las personas indígenas puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, proporcionando intérpretes, traductores u otros medios necesarios para tal efecto.³³⁴

238. En atención al análisis anterior la CIDH reconoce que el aumento de traductores e intérpretes del 2018 al 2019 que permite señalar que la recomendación se encuentra en cumplimiento parcial sustancial. Ahora bien, la CIDH considera que es necesario que su próximo informe, el Estado detalle como otras instancias del Estado, diferentes a la Defensoría Pública, procuran servicios de traducción.

239. Sobre la recomendación de **adoptar medidas necesarias para realizar consultas libres, previas e informadas**, el Estado señaló que el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas – INPI tiene por mandato legal garantizar la consulta libre, previa e informada. Según lo reportado, el INPI ha impulsado la participación de los pueblos y comunidades indígenas en la toma de decisiones que podrían afectarles con énfasis en los asuntos relacionados con el territorio y el aprovechamiento de sus recursos. Asimismo, el Estado también señaló que el INPI elaboró el documento “Bases, Principios y Metodología para su Implementación por la Administración Pública Federal” el cual se aplica para implementar el derecho a la consulta a través de los protocolos específicos de consulta que se han implementado en el territorio del Estado³³⁵. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado señaló que la SEGOB implementó el Seminario de Alta Formación sobre el Derecho a la Consulta y al Consentimiento Previo, Libre e Informado de las Comunidades Indígenas y Afromexicanas con el objetivo de plantear una reformar constitucional en la materia³³⁶. El Estado no detalló información sobre la acción del INPI el 2019.

240. Ahora bien, la CIDH ha tomado conocimiento de que la comunidad nahua de Tecoltemi, en el estado de Puebla, ha demandado ante la justicia federal la cancelación de los títulos de concesión minera que se habrían otorgado sin consulta sobre su territorio a favor de la empresa Almaden Minerals. Asimismo, esa comunidad ha solicitado la revisión de diversos artículos de la Ley Minera debido a que daría preferencia a la

³³⁰ Gobierno de México, [México es uno de los países con mayor diversidad lingüística en el mundo](#), 18 de febrero de 2019.

³³¹ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 98.

³³² FILAC, [Más de 8 mil indígenas en la cárcel por falta de traductores en México](#), 22 de marzo de 2019

³³³ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 97.

³³⁴ CIDH, Comunicado de prensa [“CIDH realizó visita a la frontera sur de Estados Unidos de América”](#), 16 de septiembre de 2019.

³³⁵ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, págs. 77

³³⁶ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párrs. 102-103.

minería sobre cualquier otra actividad y facultaría a las autoridades gubernamentales a entregar a empresas las tierras y territorios de los pueblos indígenas y de los ejidos³³⁷.

241. Igualmente, la CIDH ha tomado conocimiento que diversos pueblos indígenas del sur del país, así como organizaciones de derechos humanos, rechazaron la consulta para crear el Programa de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec, proyecto que afectaría a la zona más angosta del territorio mexicano entre los océanos Pacífico y Atlántico, en los estados sureños de Oaxaca y Veracruz, y que contemplaría, entre otras cosas, la construcción de un “Corredor Interoceánico”³³⁸.

242. Al respecto, la CIDH observa que, el 27 de marzo de 2019, el Gobierno de México anunció la celebración de la consulta para el Plan de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec³³⁹, información que fue aportada también en sus observaciones al proyecto del presente informe³⁴⁰. Según la información pública que la población indígena denunció que se trataría de una simulación³⁴¹. Según lo manifestado por organizaciones de la sociedad civil, dicho proceso participativo estaría sobrecargado de formalidades e impediría a las comunidades afectadas conocer, analizar y resolver sobre el proyecto³⁴². Igualmente, la CIDH advierte que la CNDH determinó que los pueblos indígenas corren el riesgo de desaparecer debido a la construcción de megaproyectos en sus territorios,³⁴³ y que solicitó a distintas autoridades federales y de los estados de Oaxaca y de Veracruz otorgar medidas cautelares en favor de los pueblos indígenas Binnizá (Zapoteco), Ayuuk (Mixe), Zoque, Ikoots (Huave), Chontal, Chinanteco, Mazateco, Mixteco, Popoluca, Náhuatl, Totonaco y Afromexicanos ubicados en el área de influencia de dicho proyecto³⁴⁴. Por su parte, el Consejo de Organizaciones Oaxaqueñas Autónomas (COOA) habría denunciado la existencia de “consultas simuladas” para los megaproyectos, así como asesinatos de defensores y activistas y la criminalización de la protesta social. En ese contexto, habrían exigido la cancelación de las concesiones mineras y los proyectos hidroeléctricos en el Estado, rechazando la Zona Económica Especial y el Megaproyecto Trans-ístmico, debido a los graves efectos que este generaría sobre Oaxaca”³⁴⁵.

243. Asimismo, la CIDH observa que El Tren Maya, un proyecto de transporte que pretende comunicar los principales centros arqueológicos de la cultura maya en cinco estados del sureste mexicano³⁴⁶, también habría sido fuente de críticas debido a la alegada falta de cumplimiento del derecho de consulta. La CIDH advierte que el Ejecutivo, pese a haber reconocido la oposición de las comunidades indígenas al proyecto, habría señalado que es válido el inicio de las licitaciones. De acuerdo a información de público conocimiento, la autoridad habría manifestado que los proyectos de infraestructura se realizarían porque así lo exigiría la democracia³⁴⁷. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado señaló que, en el marco del Proyecto del Tren Maya, los siguientes pueblos fueron consultados: Nahuas del Municipio de Atlixco, Puebla

³³⁷ Animal Político, [Comunidad indígena de Puebla logra llevar a revisión la inconstitucionalidad de la Ley Minera](#), 21 de octubre de 2019; Proceso, [Comunidad nahua gana amparo contra instalación de minera canadiense en Ixtacamaxtitlan](#), 23 de abril de 2019.

³³⁸ La Prensa Latina, [consulta indígena del proyecto transístmico en México se inicia con rechazo](#), 30 de marzo de 2019.

³³⁹ La vanguardia, [Anuncian consulta indígena sobre plan de desarrollo del Istmo de Tehuantepec](#), 28 de marzo de 2019.

³⁴⁰ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 104.

³⁴¹ La Jornada, [Organizaciones indígenas rechazan Consulta Istmo](#), 30 de marzo de 2019; SDP, [Denuncian que megaproyectos en el Istmo profundizan despojo a pueblos indígenas](#), 29 de abril de 2019; El País, [Indigenismo simulado](#), 9 de mayo de 2019.

³⁴² Proceso, [Urden en Oaxaca frenar los despojos que dan paso a megaproyectos](#), 28 de marzo de 2019.

³⁴³ El Universal, [Megaproyectos ponen en riesgo existencia de pueblos indígenas: CNDH](#), 16 de abril de 2019.

³⁴⁴ La Jornada, [Pide CNDH proteger a pueblos indígenas por proyecto del Istmo](#), 30 de marzo de 2019.

³⁴⁵ Kaosenlared.net, [México. Organizaciones indígenas inician jornada de protesta por los “graves atropellos del Estado” contra los pueblos en Oaxaca](#), 5 de abril de 2019; desinformémonos, [Organizaciones indígenas inician jornada de protesta por los “graves atropellos del Estado” contra los pueblos en Oaxaca](#), 4 de abril de 2019.

³⁴⁶ BBC News, [Tren Maya: así es el ambicioso proyecto que propone AMLO y tiene un costo de miles de millones de dólares para México](#), 15 de noviembre de 2008.

³⁴⁷ El Sol de México, [AMLO defiende licitación del Tren Maya sin consultar a pueblos indígenas](#), 1 de mayo de 2019; Milenio, [Válido, licitar Tren Maya sin consultar a comunidades: AMLO](#), 1 de mayo de 2019; El mañana, [Proceso de licitación del Tren Maya es válido aun sin consulta: AMLO](#), 1 de mayo de 2019.

sobre el “Proyecto Integral Morelos, (tramo Atlixco, Puebla)”); a los Pueblos y Comunidades Mayas, Tseltales, Tsotsiles y Ch’oles de los Estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, sobre el “Proyecto de desarrollo Tren Maya”³⁴⁸.

244. Por otra parte, la CIDH observa que durante 2019 la organización Pueblo y Comunidad Indígena de “El Contadero”, en la Ciudad de México, habrían interpuesto un amparo por falta de consulta del Decreto por el que se abroga la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y, se crea la Ley del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2018 por instrucción del gobierno federal.³⁴⁹ Dicho instituto, habría publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el acuerdo por el que se emiten los Lineamientos del Programa de Derechos Indígenas para el ejercicio fiscal 2019, y que tendrían como objetivo la implementación y ejercicio efectivo de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicano, así como de las personas que los integran, mediante la realización de proyectos y acciones de capacitación, defensa estratégica, asesoría, investigación comunitaria, promoción, acompañamiento y difusión³⁵⁰.

245. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado dio cuenta de la realización de las siguientes consultas: a los gobiernos de la Tribu Yaqui en Sonora sobre el “Acueducto Independencia”, “Gasoducto de Sonora en territorio Yaqui (Segmento Guaymas – el oro) y “Títulos de asignación de agua de la cuenca del río Yaqui”; al Pueblo Guarijío asentado en el Estado de Sonora sobre la “Presa Bicentenario”; al Pueblo Mayo sobre el “Proyecto fotovoltaico El Mayo”; a la comunidad náhuatl de Xaltocan, Estado de México, sobre la “Ampliación y Habilitación como Aeropuerto Mixto Civil/Militar con categoría internacional en la Base Aérea Militar No. 1” (Santa Lucia, Estado de México, interconexión elevada con el A.I.C.M. y reubicación de Instalaciones Militares)³⁵¹.

246. La CIDH observa que el Consejo Consultivo de la CNDH ha hecho un llamado para que las instituciones responsables de los proyectos de desarrollo del Gobierno de la República implementen un Programa de Promoción sobre el Derecho de Consulta Previa, Libre, Informada, de Buena Fe y Culturalmente Adecuada, dirigido en lo general a la población indígena y, en lo particular, a los pueblos y comunidades que habitan en los territorios considerados para la ejecución de las obras³⁵².

247. En relación con la importancia de los derechos de consulta y consentimiento de los pueblos indígenas, la CIDH ha señalado estos suponen asegurar la participación efectiva de esos colectivos en los procesos de diseño, ejecución y evaluación de los proyectos de desarrollo que se llevan a cabo en sus tierras y territorios ancestrales. Para la Corte IDH, esta participación supone que los pueblos indígenas sean consultados, de acuerdo con sus costumbres y tradiciones. Con relación al consentimiento, la CIDH ha sostenido que el objetivo de todo proceso de consulta debe ser llegar a un acuerdo u obtener un consentimiento. Aquello implica que los pueblos deben tener capacidad de influir de manera significativa en el proceso y decisiones que se adopten luego de concluido³⁵³.

³⁴⁸ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 104.

³⁴⁹ La Jornada, [Procede amparo contra creación del instituto de pueblos indígenas](#), 28 de enero de 2019; El Mañana, [Se amparan indígenas contra un instituto](#), 29 de enero de 2019.

³⁵⁰ Diario Oficial de la Federación, [Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos del Programa de Derechos Indígenas para el ejercicio fiscal 2019, a cargo del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas](#), 1 de abril de 2019; Notimex, [Publican lineamientos del Programa de Derechos Indígenas 2019](#), 1 de abril de 2019.

³⁵¹ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 104.

³⁵² CNDH México, “Actualización correspondiente al año 2019 de la aportación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (CNDH) en el marco de la revisión del cumplimiento de recomendaciones contenidas en el “Informe sobre situación de los Derechos Humanos en México”, publicado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 2015, octubre de 2019, p. 19 [en archivo de la CIDH].

³⁵³ CIDH, [Situación de los Derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía](#), oas/sER.L/V/II. Doc. 176, 29 de septiembre de 2019, párr. 34.

248. Igualmente, la Comisión reitera lo señalado por la Corte Interamericana, en el sentido que “la consulta no debe agotarse en un mero trámite formal, sino que debe concebirse como un verdadero instrumento de participación que debe responder al objetivo último de establecer un diálogo entre las partes basado en principios de confianza y respeto mutuos, y con miras a alcanzar un consenso entre las mismas. En ese sentido, es inherente a toda consulta con comunidades indígenas, el establecimiento de un clima de confianza mutua”³⁵⁴.

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

5. Personas privadas de libertad

- Corregir la excesiva aplicación de la prisión preventiva, y aplicarla excepcionalmente, haciendo uso de otras medidas cautelares no privativas de la libertad. En este marco, garantizar la inmediata puesta a disposición del juez de las personas detenidas, a fin de restringir la detención sin orden judicial en los casos de presunta flagrancia y flagrancia equiparada.
- Adoptar todas las medidas necesarias para garantizar una estrategia de reinserción social. En este sentido, garantizar que los recursos financieros sean dirigidos a humanizar e implementar medidas que permitan la reinserción de las personas privadas de libertad. En particular, respecto a las personas con discapacidad, identificar una estrategia de inserción social mediante la implementación de servicios en la comunidad.
- Hacer pública la información sobre los estándares de la *American Correctional Association* (“ACA” por sus siglas en inglés) para acreditar centros penales.
- Implementar medidas de carácter normativo y de cualquier otra índole a fin de garantizar condiciones de detención adecuadas a las necesidades particulares de grupos en especial situación de vulnerabilidad. En relación con las mujeres privadas de libertad, el Estado debe garantizar que la adopción de medidas respectivas atienda a un enfoque de género. Respecto a las personas con discapacidad privadas de su libertad, el Estado mexicano debe garantizar la eliminación de barreras del entorno que dificultan el ejercicio de sus derechos, mediante la realización de ajustes razonables.
- Adoptar medidas para hacer frente a la prisión preventiva y a los altos niveles de hacinamiento. Las medidas a adoptar pueden consistir, entre otras, en el incremento de jueces de ejecución penal y el establecimiento de brigadas periódicas de revisión de expedientes que permitan identificar casos de duración excesiva de la prisión preventiva.
- Asegurar que la Ley Nacional de Ejecución Penal incluya los estándares internacionales que garanticen los derechos de las personas privadas de libertad, tanto procesadas como sentenciadas, con énfasis en un debido proceso penal y reinserción social.

250. En relación con la recomendación relativa a **corregir la excesiva aplicación de la prisión preventiva**, el Estado se limitó a indicar que “reitera lo señalado en los informes previamente rendidos”³⁵⁵. El año anterior, el Estado reportó sobre avances jurisprudenciales, incluida una tesis aislada de la SCJN, que determinan la posibilidad de que las personas acusadas en el sistema procesal penal mixto soliciten la revisión de esta medida cautelar³⁵⁶. Si bien la CIDH valoró positivamente la información reportada, el 2019 ha llamado

³⁵⁴ Corte IDH, [Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku VS. Ecuador](#), Serie C No. 245, Sentencia de fondo y reparaciones, 27 de junio de 2012, párr. 186.

³⁵⁵ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 77.

³⁵⁶ Quinto Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, págs. 51-52.

la atención³⁵⁷, junto a otros órganos nacionales³⁵⁸ e internacionales³⁵⁹, respecto a no ampliar el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa. Sin perjuicio de ello, en abril de 2019, el Estado mexicano realizó una reforma constitucional disponiendo la aplicación automática de la prisión preventiva a delitos como abuso sexual contra menores, desaparición forzada y desaparición cometida por particulares, robo de transporte en cualquiera de sus modalidades, uso de programas sociales con fines electorales, así como delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, y en materia de corrupción³⁶⁰.

251. Al respecto, la CNDH manifestó al Congreso de la Unión que “el aumento de las hipótesis de la prisión preventiva oficiosa no es la solución a los problemas que México enfrenta en los ámbitos de seguridad y justicia (...), sino al contrario, debilita la apuesta de nuestro país por el Sistema de Justicia Penal Acusatorio sin que se haya permitido que el mismo se implemente, opere y consolide plenamente”³⁶¹. Adicionalmente, instó al Estado mexicano a fortalecer la autonomía plena y capacitación de las fiscalías generales de los estados y de la federación³⁶².

252. En esta misma línea, el Centro PRODH manifestó también que la prisión preventiva oficiosa, aumentada con la reforma constitucional, resulta contraria a la presunción de inocencia, y llamó la atención de que los “resultados previsibles serán catastróficos, pues implicará el encarcelamiento automático de un sinnúmero de víctimas de detenciones arbitrarias” además de que esta figura resulta manifestamente contradictoria con el nuevo diseño del sistema de justicia penal³⁶³.

253. La CIDH recuerda que de conformidad con reiterados y constates pronunciamientos de los órganos del Sistema Interamericano, y atención a su comunicado de prensa sobre estas modificaciones legislativas en específico³⁶⁴, la aplicación de la prisión preventiva obligatoria en razón del tipo de delito constituye una violación al derecho a la libertad personal en los términos del artículo 7.3 de la Convención Americana³⁶⁵, además de convertir a la prisión preventiva en una pena anticipada³⁶⁶ que implica una

³⁵⁷ CIDH, [Comunicado de Prensa 3/19 – “CIDH llama al Estado mexicano a abstenerse de adoptar medidas legislativas contrarias a estándares internacionales en materia de prisión preventiva”](#). Washington, D.C., 9 de enero de 2019.

³⁵⁸ Mediante múltiples comunicados de prensa y [oficios](#) dirigidos a las autoridades competentes, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) urgió al Estado mexicano a no ampliar el catálogo de delitos que ameriten prisión preventiva. CNDH, [“Comunicado de Prensa DGC/041/19”](#), 6 de febrero de 2019; CNDH, [“Comunicado de Prensa DGC/056/19”](#), 19 de febrero de 2019; CNDH, [“Oficio del Presidente de la CNDH al Presidente de la mesa Directiva del Senado de la República”](#), 5 de diciembre de 2018.

³⁵⁹ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos; ONU-DH México, [“La ONU-DH lamenta extensión de delitos a los que se aplica la prisión preventiva oficiosa”](#), 20 de febrero de 2019.

³⁶⁰ Diario Oficial de la Federación, [“Decreto por el que se declara reformado el Artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva Oficiosa”](#), 12 de abril de 2019. Ver también CIDH, [Informe Anual 2018. Capítulo V “México”](#), párr. 190.

³⁶¹ CNDH, [“Comunicado de Prensa DGC/041/19”](#), 6 de febrero de 2019.

³⁶² CNDH, [“Comunicado de Prensa DGC/056/19”](#), 19 de febrero de 2019.

³⁶³ Centro PRODH, Información de seguimiento al Informe “Situación de los derechos humanos en México” 2015. Información enviada el 2 de octubre de 2019. Pág. 18.

³⁶⁴ CIDH, [CIDH llama al Estado mexicano a abstenerse de adoptar medidas legislativas contrarias a estándares internacionales en materia de prisión preventiva](#), 9 de enero de 2019.

³⁶⁵ CIDH, [“Situación de derechos humanos en Honduras”](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 42/15 31 diciembre 2015, párr. 558; Corte IDH. Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35, párr. 98.; Corte IDH. Caso Acosta Calderón Vs. Ecuador. Sentencia de 24 de junio de 2005. Serie C No. 129, párr. 135; Corte IDH. Caso López Álvarez Vs. Honduras. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 81. Al igual que en el Sistema Interamericano, la Corte Europea considera que “cualquier sistema de prisión preventiva obligatoria es incompatible con el artículo 5(3) del Convenio Europeo”. CrEDH, Case of Ilijkov v. Bulgaria (Application No. 33977/96), Sentencia del 26 de julio de 2001 (Sección Cuarta de la Corte), párr. 84.

³⁶⁶ CIDH, [“Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas”](#), OEA/Ser.L/V/II.163. Doc. 105, 3 de julio de 2017, párr. 91; CIDH, [“Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas”](#), OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 diciembre 2013, párr. 151; CIDH, Informe de Fondo No. 86/09, Caso 12.553. Fondo. Jorge, Jose y Dante Peirano Basso. Uruguay. 6 de agosto de 2009, párr. 141.

interferencia ilegítima del legislador en las facultades de valoración que competen a la autoridad judicial³⁶⁷. Para que el régimen de prisión preventiva resulte compatible con los estándares internacionales en la materia, su aplicación debe partir de la consideración al derecho a la presunción de inocencia, tener en cuenta su naturaleza excepcional y regirse por los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. En este sentido, la Comisión reitera que la privación de libertad de la persona imputada debe tener únicamente un carácter procesal y, en consecuencia, solo puede fundamentarse para evitar razonablemente el peligro de fuga o impedir el entorpecimiento de las investigaciones³⁶⁸.

254. En este contexto, la Comisión reitera el llamado realizado al Estado mexicano a fin de que los respectivos órganos legislativos garanticen que toda reforma constitucional se ajuste a los estándares interamericanos en la materia y sea respetado el principio de presunción de inocencia que constituye la una garantía judicial de lo más elemental dentro del ámbito penal y está expresamente reconocida por diversos instrumentos internacionales de derechos humanos³⁶⁹. Por ello, y en armonía con lo recomendado por otros organismos de Naciones Unidas, la Comisión reitera su llamado a que el Estado elimine la inexcusabilidad de los delitos contemplada en el segundo párrafo del artículo 19 constitucional³⁷⁰. Con base en lo anterior, la CIDH observa que la recomendación continúa pendiente de cumplimiento.

255. En cuanto a la recomendación atinente a **adoptar todas las medidas necesarias para garantizar una estrategia de reinserción social**, el Estado informó de modo general que el Sistema Penitenciario Federal promueve la integración de las personas privadas de libertad con discapacidad y otros grupos vulnerables en actividades educativas, culturales, deportivas, capacitación al trabajo, y trabajo de acuerdo con las habilidades motrices, necesidades y capacidades. Asimismo, el Estado también señaló que según el “Modelo Integral de Reinserción Social” se trabajaba para la ubicación de las personas privadas de libertad se realice conforme a criterios objetivos³⁷¹. Sobre este mismo tenor, indicó que el Sistema Penitenciario Federal proporciona servicios técnicos en el área de salud física, psicológica y trabajo social para la vinculación con la sociedad por lo que realiza eventos enfocados a promover el acercamiento familiar entre personas recluidas y sus familias³⁷².

256. Sin perjuicio de lo anterior, la CIDH advierte que la CNDH publicó tres documentos relacionados con la materia del sistema penitenciario y la reinserción social: “Un modelo de reinserción social”³⁷³, “Un modelo de atención postpenitenciaria”³⁷⁴ y “Cooperación para la reinserción social”³⁷⁵. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado indicó que las Secretarías de Economía, Bienestar,

³⁶⁷ CIDH, “[Situación de derechos humanos en Honduras](#)”, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 42/15 31 diciembre 2015, párr. 558; CIDH, “[Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas](#)”, OEA/Ser.L/V/II. Doc.46/13, 30 de diciembre de 2013, párr. 137.

³⁶⁸ CIDH, [Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II.163. Doc. 105, 3 de julio de 2017, párr. 231. Recomendación A “Medidas de carácter general relativas a las políticas del Estado”, párr. 1

³⁶⁹ En particular, la presunción de inocencia se encuentra contenida en la Declaración Universal de Derechos Humanos (Art. 11.1), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 14.2), la Declaración Americana (Art. XXVI) y la Convención Americana (Art. 8.2). En este sentido; ver también CIDH, [Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II, Doc. 46/13, 30 diciembre 2013, párr. 16; CIDH. Informe No. 50/00, Caso 11.298, Fondo, Reinaldo Figueredo Planchart, Venezuela, 13 de abril de 2000, párr. 118.

³⁷⁰ CIDH, [Comunicado de Prensa 3/19 – CIDH llama al Estado mexicano a abstenerse de adoptar medidas legislativas contrarias a estándares internacionales en materia de prisión preventiva](#). Washington, D.C., 9 de enero de 2019.

³⁷¹ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 78.

³⁷² Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 80.

³⁷³ CNDH, Criterios para un sistema orientado al respeto de los Derechos Humanos. Un modelo de reinserción social, Junio, 2019.

³⁷⁴ CNDH, Un Modelo de Atención Postpenitenciaria. Criterios para un sistema orientado al respeto de los Derechos Humanos. Junio, 2019.

³⁷⁵ CNDH, Criterios para un sistema orientado al respeto de los Derechos Humanos. Cooperación para la Reinserción Social. Junio, 2019.

Educación, Salud, Cultura y Deporte, integran comisiones intersectoriales para la implementación de programas y acciones de servicios con un enfoque multidisciplinario en la reinserción³⁷⁶.

257. Si bien la CIDH valora positivamente que existan entidades del Estado que se encuentren presentando propuestas para mejorar la reinserción de las personas privadas de libertad, el Estado no ha dado cuenta de mayores avances al respecto. En consideración con lo anterior, la CIDH concluye que la recomendación continúa pendiente de cumplimiento.

258. Respecto de la recomendación concerniente a **hacer pública la información sobre los estándares de la ACA para acreditar centros penales**, el Estado reiteró que desde el año 2017, en el marco de la XV Asamblea Plenaria de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario se acordó la acreditación de los centros de reclusión y que el personal sería capacitado para lograr la certificación ACA³⁷⁷. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado indicó que los estándares ACA estaban protegidos por derechos de propiedad intelectual³⁷⁸.

259. La CNDH ha destacado que una de las problemáticas que enfrenta el sistema penitenciario mexicano cuando existe participación corresponsable de instituciones gubernamentales e iniciativa privada, es la falta de pago de los servicios brindados por los particulares³⁷⁹. En este sentido, la CNDH subraya que, a pesar de que el Estado cuenta con recursos suficientes para asumir los costos que implica el sistema penitenciario mexicano, significando que no habría justificación suficiente para mantener dicha figura jurídica, continúa concesionando algunas prisiones a los particulares³⁸⁰. En este contexto, la sociedad civil ha manifestado que es necesario contar con la intervención de otros organismos de protección de los Derechos Humanos y la misma sociedad civil para que la intervención de la iniciativa privada no agrave los problemas del sistema, entre ellos los programas de rehabilitación de las personas privadas de libertad³⁸¹.

260. Según información de la prensa, en 2019, la APA reacreditó doce centros penitenciarios mexicanos y acreditó uno más por primera vez, dando un total de trece recintos penales. Actualmente, existen 98 centros penales que cuentan con la acreditación³⁸². El programa de acreditación también contempla cursos de capacitación y estudio para agentes penitenciarios en la materia.

261. En estos términos, la CIDH observa la ocurrencia de certificaciones y recertificaciones de centros de reclusión de acuerdo con la ACA. Sin embargo, el contenido de la recomendación apunta a la publicidad de los criterios de dicha certificación, lo que aún no ha sido reportado por el Estado. En virtud de lo anterior, la CIDH considera que la presente recomendación se encuentra aún pendiente de cumplimiento.

262. En relación con la recomendación sobre **la implementación de medidas para garantizar condiciones de detención adecuadas, especialmente para grupos en especial situación de vulnerabilidad, políticas penitenciarias con un enfoque de género y la eliminación de barreras para las personas con discapacidad**, el Estado reiteró que, en relación con personas indígenas, la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario Federal aprobó el protocolo de actuación en materia de casos que involucren a dicha población. Asimismo, en relación con las mujeres privadas de libertad, señaló que en la mencionada Conferencia Nacional se entregó al personal penitenciario ejemplares de los derechos de las personas privadas de la libertad y del “Decálogo de los Derechos de la Mujeres Privadas de la Libertad”. Respecto de las personas con discapacidad, en el CEFERESO No. 2 “Occidente” se llevó a cabo el proyecto de las modificaciones necesarias

³⁷⁶ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 105.

³⁷⁷ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 79.

³⁷⁸ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 107.

³⁷⁹ CNDH, “[Cooperación para la reinserción social](#)”, junio de 2019, p. 40.

³⁸⁰ CNDH, “[Cooperación para la reinserción social](#)”, junio de 2019, p. 40.

³⁸¹ CNDH, “[Cooperación para la reinserción social](#)”, junio de 2019, p. 40.

³⁸² Quadratin México, “[Iniciativa Mérida da acreditación internacional a 13 penales mexicanos](#)”, 05 de agosto 2019.

para la factibilidad y adecuación de los accesos y alojamiento a personas y visitantes con discapacidades. Este proyecto, incluye el análisis preliminar del diagnóstico de factibilidad de los espacios y circulación para la garantía de la accesibilidad a personas con discapacidad, soporte técnico, para que sea considerado al momento de hacer las adecuaciones de espacios referidos en el diagnóstico y listado de rampas necesarias para atender problemáticas de accesibilidad³⁸³. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado se refirió a que durante el período de reclusión, el Estado brinda servicios de salud, asistencia social, visitas de defensores, llamadas telefónicas, visitas familiar e íntima, resolución de conflictos, trabajo remunerado, entre otros³⁸⁴.

263. Asimismo, en sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado informó sobre el desarrollo de cursos en materia de derechos humanos y derechos de las personas privadas de la libertad; y la difusión de materiales (“Decálogo los Derechos de las Personas Privadas de la Libertad”, “Decálogo de los Derechos de las Mujeres Privadas de la Libertad”, “Cartilla de Derechos y Obligaciones de las Personas Privadas de la Libertad”) dirigidos para la población penitenciaria³⁸⁵.

264. Por su parte, de conformidad con la CNDH, el Estado mexicano continúa enfrentándose con dificultades en materia de mujeres privadas de libertad, pues el sistema penitenciario aún carece de espacios dignos suficientes y servicios específicos para atender las características de este grupo³⁸⁶. Al respecto, el sistema penitenciario mexicano alberga a una población de 4.902 mujeres privadas de libertad³⁸⁷. A pesar de integrarse por 300 centros penales, únicamente 18 recintos están destinados para la reclusión exclusiva de mujeres. Con motivo de la limitación de plazas en las cárceles femeniles, solo el 40,2 % de la población privada de libertad femenina se encuentra alojada en cárceles exclusivas para mujeres, mientras que el 59,8% restante se ubicada en cárceles mixtas³⁸⁸. Adicionalmente, según información del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria realizado por la CNDH, los centros mixtos que alojan mujeres privadas de libertad obtuvieron calificaciones reprobatorias en cuanto a los estándares internacionales de derechos humanos en materia de privación de libertad³⁸⁹.

265. Según estadísticas del INEGI³⁹⁰, el 80 % de las mujeres privadas de libertad son madres y de ese porcentaje, el 60 % tiene hijos menores de edad³⁹¹. Con motivo de los altos niveles de madres en prisión, la sociedad civil ha solicitado al Estado mexicano proveer de infraestructura suficiente y adecuada para mujeres privadas de libertad embarazadas o en periodo de lactancia³⁹². En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado agregó que el SNDIF, a través de la PFPNNA, contribuye en la protección de los derechos de la niñas y niños que viven con su madre privada de la libertad en centros penitenciarios, mediante supervisiones a la aplicación de los protocolos implementados por el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social³⁹³.

266. Respecto de las personas con discapacidad, en sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado indicó que la CONADIS desarrolló el Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de

³⁸³ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, págs. 80 - 81.

³⁸⁴ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 108.

³⁸⁵ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 113.

³⁸⁶ CNDH, “[Comunicado de prensa DGC/091/19](#)”, 15 de marzo de 2019.

³⁸⁷ Las estadísticas datan a marzo de 2019.

³⁸⁸ CNDH, “[Comunicado de prensa DGC/091/19](#)”, 15 de marzo de 2019.

³⁸⁹ CNDH, “[Comunicado de prensa DGC/091/19](#)”, 15 de marzo de 2019.

³⁹⁰ INEGI, “[Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2016 \(ENPOL\)](#)”, 31 de julio de 2017.

³⁹¹ Periódico Sin Embargo, “[Más de 80% de mujeres en prisión son madres con hijos menores que sufren violencia, denuncian](#)”, 10 de mayo de 2019.

³⁹² Periódico Sin Embargo, “[Más de 80% de mujeres en prisión son madres con hijos menores que sufren violencia, denuncian](#)”, 10 de mayo de 2019

³⁹³ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 109.

las Personas con Discapacidad 2019-2024, elaborado con la participación de la Administración Pública Federal y Estatales, así como de la sociedad civil. Según lo informado, el Programa Nacional incorpora la promoción de acciones de rehabilitación con enfoque de derechos humanos; programas sociales para mujeres con discapacidad o a mujeres que tienen hijas o hijos con discapacidad, en estado de reclusión y para su reinserción social, entre otras acciones³⁹⁴.

267. Con base en lo anterior, la CIDH considera que esta recomendación se encuentra aún en cumplimiento parcial y reitera al Estado mexicano que, como garante de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad, tiene el deber jurídico de adoptar acciones concretas y urgentes para garantizar el disfrute de sus derechos fundamentales. En particular, el Estado mexicano debe implementar políticas penitenciarias con perspectiva de género que atiendan las necesidades específicas de las mujeres privadas de libertad.

268. Sobre la recomendación de **adoptar medidas para hacer frente a la prisión preventiva y a los altos niveles de hacinamiento**, en relación con el Sistema Penitenciario Federal, el Estado reportó que no ocurre sobrepoblación, toda vez que se cuenta con 33.024 espacios y que la población actual asciende a 17.281 personas privadas de la libertad³⁹⁵. Asimismo, el Estado indicó que, en cuanto a las medidas para enfrentar la prisión preventiva, se realiza la separación entre procesados y sentenciados, se presta asesoría jurídica para que las personas privadas de libertad cautelarmente no queden en estado de indefensión. Con este mismo objetivo, el Estado reportó que el Instituto Federal de Defensoría Pública estableció en sus Bases Generales de Organización y Funcionamiento, la obligación de los defensores públicos de realizar visitas carcelarias cuando menos una vez al mes e instruyó a los titulares de las delegaciones de dicho Instituto a realizar brigadas de asistencias jurídica en coordinación con el Órgano Administrativo Desconcentrado de Previsión y Readaptación Social³⁹⁶.

269. En línea con lo anterior, el Estado también indicó que los defensores públicos federales han sido instruidos para que, de acuerdo con el Código Nacional de Procedimientos Penales, soliciten la revisión de la prisión preventiva en los casos en que esta medida haya sido dispuesta cautelarmente. En este entendido, el Estado impulsa que, a partir de las revisiones de las medidas cautelares, en los casos en que ya no resulte necesario, las personas recuperen su libertad³⁹⁷.

270. Por otro lado, la CIDH observa que una de las consecuencias relacionadas a las reformas constitucionales aprobadas en materia de prisión preventiva oficiosa son una medida regresiva, que podría traer de vuelta altos índices de sobrepoblación, y que además es poco efectiva para resolver el fondo de la inseguridad³⁹⁸.

271. Sobre lo anterior, la CIDH reitera lo señalado en relación con los efectos de la prisión preventiva oficiosa a partir de las modificaciones constitucionales en materia de seguridad y lo ya señalado en la recomendación sobre corregir la excesiva aplicación de la prisión preventiva. La CIDH reafirma que los escenarios de privación de libertad automática, que no responden a los fines procesales de la justicia, son contrarios a la Convención Americana, vulneran la presunción de inocencia y la independencia judicial³⁹⁹. Asimismo, el efecto de una disposición como la adoptada, puede tener un impacto en la sobrepoblación de los

³⁹⁴ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 106.

³⁹⁵ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe "Situación de los Derechos Humanos en México", pág. 82.

³⁹⁶ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe "Situación de los Derechos Humanos en México", pág. 82.

³⁹⁷ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe "Situación de los Derechos Humanos en México", pág. 82.

³⁹⁸ Animal Político, "[Cárceles mexicanas reducen su población, son 57 mil 254 presos menos que hace cuatro años](#)", 15 de julio de 2019.

³⁹⁹ CIDH, Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/13 30 diciembre 2013, párrs. 107, 131 y 132.

centros penitenciarios, contrario al sentido de la recomendación emitida por la Comisión. En estos términos, si bien el año 2018 la CIDH consideró que la recomendación se encontraba en cumplimiento parcial, ante la situación regresiva presentada la Comisión considera que la recomendación se encuentra pendiente de cumplimiento. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado indicó que la prisión preventiva oficiosa puede ser reemplazada por otra medida cautelar cuando no resulte proporcional o cuando exista acuerdo preparatorio de cumplimiento inmediato entre las partes⁴⁰⁰.

272. Finalmente, en lo que hace a la recomendación orientada a asegurar que la **Ley Nacional de Ejecución Penal incluya los estándares internacionales que garanticen los derechos de las personas privadas de libertad, con énfasis en un debido proceso penal y reinserción social**, la CIDH reitera que ya el 2018 calificó que esta recomendación se encontraba en cumplimiento total. Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión recalca al Estado nuevamente que entren en vigor todos los preceptos de la Ley, y a que adopte las medidas necesarias para la adecuada y pronta implementación de los derechos consagrados en la normativa en referencia, y que en su próximo informe reporte esta información para determinar si es que el cumplimiento se mantiene.

6. Migrantes y desplazamiento interno forzado

- Cumplir el conjunto de recomendaciones formuladas en el Informe Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México.
- Elaborar un diagnóstico nacional para “caracterizar” el desplazamiento interno en México y, consecuentemente, adoptar una política nacional y las medidas tendientes a prestar una respuesta conforme a los estándares internacionales en la materia, en particular los Principios Rectores del Desplazamiento Interno.
- Adoptar legislación específica a nivel federal y estatal para abordar el desplazamiento interno, de conformidad con los Principios Rectores del Desplazamiento Interno.
- Asegurar que a nivel federal haya una institución a cargo de la protección de las personas contra el desplazamiento forzado.

273. Con relación a la recomendación relativa a **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**, el Estado informó sobre la atención a NNA migrantes acompañados y no acompañados, capacitaciones brindadas a funcionarios estatales y Convenios Específicos de Colaboración en materia de salud⁴⁰¹.

274. En lo que respecta a la atención a NNA migrantes acompañados y no acompañados, el Estado informó a la CIDH que, del 1 de enero al 14 de octubre del 2019, el INM ha atendido a 47,665 NNA migrantes extranjeros; de los cuales, 11,031 viajaban no acompañados. Además, resaltó la creación de la Comisión para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Solicitantes de la Condición de Refugiados, junto con una Política para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Solicitantes de la Condición de Refugiado. Asimismo, el Estado informó del establecimiento de, entre otras acciones, la Ruta de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes en situación de migración; lo anterior con el fin de garantizar los derechos de NNA en situación de migración⁴⁰².

275. Con relación a las capacitaciones, el Estado reportó que durante el período del 8 abril al 5 octubre de 2019, se realizaron siete Talleres de formación de formadores para la Detección e Investigación del Delito de Tráfico Ilícito de Migrantes y Delitos en contra de personas migrantes”, capacitándose a 24 servidores públicos de nueve Oficinas de Representación del Instituto Nacional de Migración y la DGCOR, los cuales se

⁴⁰⁰ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párrs. 110-111.

⁴⁰¹ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 84.

⁴⁰² Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 85.

impartieron por la UNODC⁴⁰³. Asimismo informó que del periodo comprendido del 25 de enero de 2017 al 14 de junio de 2019 se han formalizado 19 Convenios Específicos de Colaboración y 4 Convenios Modificatorios en materia de salud, en el marco de las Bases de Colaboración entre el Instituto Nacional de Migración y el Centro Nacional de Vigilancia Epidemiológica y Control de Enfermedades (CENAVECE)⁴⁰⁴.

276. La CIDH resalta a continuación algunos aspectos relacionados con las personas migrantes, solicitantes de asilo, refugiadas, beneficiarias de protección complementaria, apátridas y sujetas de protección internacional que requieren la atención del Estado.

277. En lo que respecta a personas refugiadas y solicitantes de asilo, tal y como lo ha reflejado en sus diferentes informes, la CIDH ha señalado que la cantidad de personas solicitantes de la condición del estatuto de refugiados en México ha aumentado exponencialmente en los últimos años⁴⁰⁵. La CIDH observa que según las cifras más recientes del ACNUR, para finales de 2018 México contaba con: i) 16.549 personas reconocidas como refugiadas y 23.847 solicitantes de asilo con casos pendientes de resolución, ii) 13 personas bajo el mandato de apatridia de ACNUR, iii) 82.993 personas de interés para el ACNUR y iv) 42.104 venezolanos desplazados en el extranjero⁴⁰⁶.

278. En este contexto, la CIDH toma nota que los datos publicados por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) reflejan que al 30 de septiembre del año 2019, un total de 54.377 personas han solicitado el reconocimiento de la condición de refugiada, un aumento de 83.5% cuando se compara con el total de 29.631 personas que solicitaron dicho reconocimiento en 2018. Del total de personas identificadas, los datos desagregados por nacionalidad arrojan que 25.265 personas son de nacionalidad hondureña (46.4%); 5.467 venezolana(10.0%); 7.371 salvadoreña(13.5%); 2.733 guatemalteca (5.0%); y 1.899 nicaragüense (3.4%)⁴⁰⁷.



Elaboración: CIDH. Fuente: Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, información disponible a septiembre de 2019.

279. Asimismo, la CIDH observa que se ha otorgado la condición de refugiado o algún tipo de protección complementaria a un total de 1.531 casos representativos del 99% de 1.552 solicitantes de nacionalidad venezolana⁴⁰⁸. Estos datos, similares a los proporcionados por México en 2018, responden al llamado realizado a los Estados de la región para adoptar medidas tendientes a brindar un trato humanitario y

⁴⁰³ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 84.

⁴⁰⁴ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, págs. 84-85.

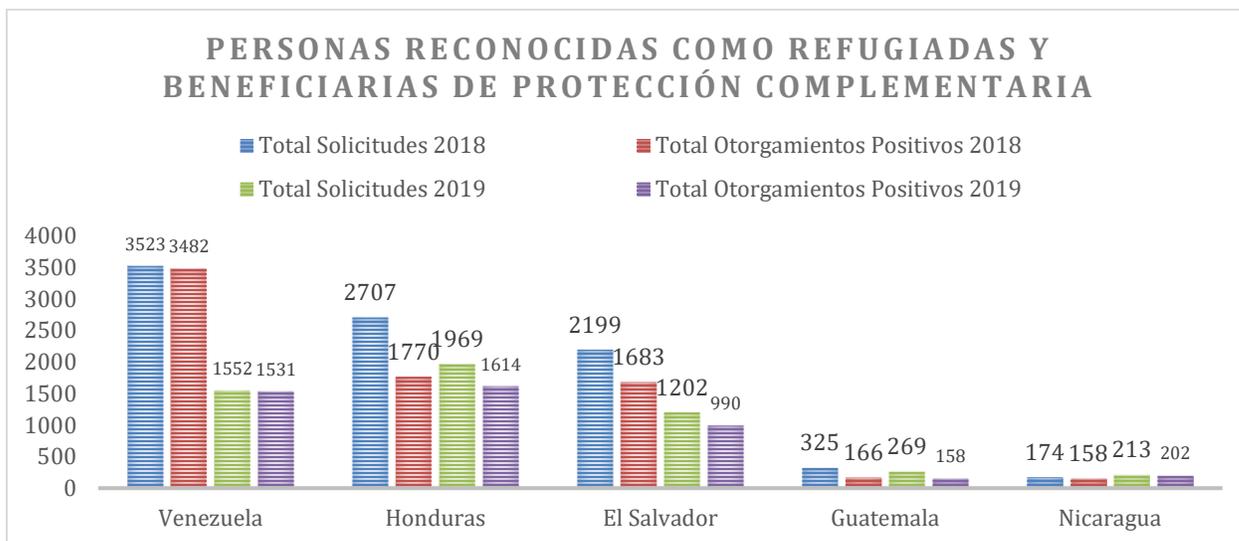
⁴⁰⁵ CIDH, [Informe Anual. México](#), 2018, párr. 216. [Informe Anual. México](#), 2017, párr. 197.

⁴⁰⁶ ACNUR, [Tendencias Globales: Desplazamiento Forzado en 2018](#), 20 de junio de 2019, p.67.

⁴⁰⁷ COMAR, [La COMAR en números. Actualización al mes de septiembre de 2019](#), 4 de septiembre de 2019.

⁴⁰⁸ COMAR, [La COMAR en números. Actualización al mes de septiembre de 2019](#), 4 de septiembre de 2019.

respuestas de protección internacional a personas procedentes de Venezuela por la grave crisis humanitaria por la que atraviesa el país⁴⁰⁹. De igual forma, la Comisión advierte que la tasa de reconocimiento de la condición del estatuto de refugiado y otorgamiento de protección complementaria ha aumentado en 2019 respecto de personas pertenecientes a Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Ello, en comparación con las cifras de 2018: 17% en el caso de Honduras; 5% respecto de El Salvador; 8% con relación a Guatemala y 4% en el caso de Nicaragua⁴¹⁰.



Elaboración: CIDH. Fuente: Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, información disponible a septiembre de 2019.

280. Aunado a lo anterior, la CNDH presentó información a la CIDH que indica que un total de 108.503 personas extranjeras fueron presentadas ante la autoridad migratoria para mayo de 2019. Entre ellas 72.906 hombres, 35.597 mujeres, 32.507 niños, niñas y adolescentes y 8.033 niños, niñas y adolescentes no acompañados⁴¹¹.

281. En este sentido, la Comisión valora positivamente la adopción de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con relación a los artículos 17, 16 fracción II, 20 fracción VII, 97 primer párrafo, 98 y 99 de la Ley de Migración⁴¹², que fueron declarados inconstitucionales por violar el principio de igualdad⁴¹³; así como la inconstitucionalidad del artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco en atención a lo dispuesto por el artículo 124 constitucional. Lo anterior, como resultado de la determinación de que las autoridades locales carecen de competencia para regular cuestiones migratorias relacionadas con el ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos, así como con el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo, ya que ello corresponde de manera expresa a las autoridades federales⁴¹⁴.

⁴⁰⁹ CIDH, Comunicado de Prensa 43/17, [CIDH expresa su preocupación por situación de personas migrantes venezolanas y llama a Estados de la región a implementar medidas para su protección](#), Washington, D.C., 25 de enero de 2017.

⁴¹⁰ COMAR, [La COMAR en números. Actualización al mes de septiembre de 2019](#), 4 de septiembre de 2019.

⁴¹¹ CNDH, Actualización correspondiente al año 2019 de la aportación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (CNDH) en el marco de la revisión del cumplimiento de recomendaciones contenidas en el “Informe sobre situación de los Derechos Humanos en México”, publicado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 2015, octubre de 2019.

⁴¹² Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, [Ley de Migración](#), texto vigente, última reforma publicada 3 de julio de 2019.

⁴¹³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, [Amparo en revisión 275/2019](#), Proyectos de resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito, párr. 173, 174, 175.

⁴¹⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, [Comunicado de Prensa. Inválido artículo de ley de protección de los migrantes de Jalisco, que los obligaba a identificarse](#), 005/2019, 15 de enero de 2019.

282. Además, la Comisión reconoce el importante avance establecido en las sentencias en juicios de Amparo conocidos por el Juez Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, así como los Jueces 4º y 6º de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México. En tales decisiones se reconoce que el plazo legal de 30 días para solicitar a la protección internacional otorgada por la condición de persona refugiada impide el análisis individual de los casos y, por ende, el derecho a solicitar y recibir asilo, sin que exista una finalidad legítima que justifique la existencia de tal limitación temporal. La CIDH subraya que las sentencias también determinaron que la devolución de personas que pueden ser refugiadas, así como su exposición a riesgos en su país de origen, no pueden formar parte de la política migratoria mexicana, pues esta debe ajustarse a la Constitución y a los tratados internacionales que obligan a proteger a los refugiados. Por lo anterior, se determinó que el artículo 18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, así como el artículo 19 de su Reglamento resultan inconstitucionales al restringir de forma arbitraria el derecho a solicitar y recibir asilo⁴¹⁵.

283. Por otra parte, la CIDH resalta la resolución emitida por el 21 Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en un incidente de suspensión de amparo interpuesto a favor de los niños, niñas y adolescentes detenidos en estaciones migratorias en Ciudad de México. Dicha sentencia, sentó un criterio sobre la priorización del interés superior de la niñez y la aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad de manera previa a la detención en estaciones migratoria⁴¹⁶, en consonancia con los estándares internacionales e interamericanos en la materia.

284. La CIDH reconoce el valor positivo de estas acciones dada la obligación que tiene el Estado de que sus políticas y prácticas de aplicación de la ley no estén injustificadamente dirigidas a ciertos individuos con base únicamente en sus características étnicas o raciales, tales como el color de la piel, el acento, la etnia, o el área de residencia que se conozca por tener una población étnica particular⁴¹⁷. Sin embargo, la Comisión nota que en la práctica, el Estado continúa implementando una política migratoria dirigida a migrantes en situación irregular que transitan por el Estado mexicano que no se adecúa a los estándares internacionales en la materia.

285. Con relación a la detención migratoria, según información proporcionada por organizaciones de sociedad civil a la CIDH, de enero a junio de 2019, el Instituto Nacional de Migración (INM) detuvo a 108,503 personas migrantes derivado del acuerdo Migratorio suscrito entre México y Estados Unidos⁴¹⁸.

286. A esto se suma la preocupación expresada por la CNDH por la detención de niñas, niños y adolescentes en recintos migratorios. Al respecto, dicha entidad advirtió que este año será el año con mayor número de detenciones ya que a julio de 2019, las detenciones de niñez llegaron a 38,581, lo que representó un aumento del 21% respecto del año anterior. Del total de estos casos, 8,744 eran personas no acompañadas⁴¹⁹. En ese sentido, la Comisión expresa que la violación de leyes migratorias nunca puede ser *per se* equiparable a la violación de las leyes penales, como para que la primera respuesta que den los Estados frente a la migración irregular sea la detención⁴²⁰. Asimismo, la CIDH subraya que en el caso de niños, niñas y

⁴¹⁵ Ibero, [Jueces declaran inconstitucional el plazo de 30 días establecido en la ley para solicitar el acceso a la condición de refugiado](#), 20 de marzo de 2019.

⁴¹⁶ Semanario Judicial de la Federación, Niñas y niños adolescentes migrantes. [Efectos de la suspensión de oficio en el amparo decretada contra su deportación, cuando se encuentran detenidos en estaciones migratorias](#). Tesis I.21o.A.4 A (10a.), Libro 69, agosto de 2019, tomo IV, p.4587.

⁴¹⁷ Corte IDH, Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 24 de octubre de 2012, párr. 205. Corte IDH, Caso de Personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de agosto de 2014, párrs. 261-274.

⁴¹⁸ CIDH, Audiencia Temática, Asilo y Refugio en México, 173 Período de Sesiones, 27 de septiembre de 2019.

⁴¹⁹ CNDH, [Comunicado de prensa. CNDH expresa ante la CIDH persistencia en México de falta de protección y atención a la niñez y adolescencia migrantes, y advierte que este año el número de detenciones de personas menores de edad migrantes será récord](#), DGC/370/19, 27 de septiembre de 2019.

⁴²⁰ CIDH, [Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 382.

adolescentes migrantes, ya sea que se encuentren acompañados, no acompañados o separados de sus familias, como regla general, la detención es prohibida⁴²¹. En este contexto, la Comisión recuerda al Estado que aunque la Ley de Migración no ha sido reformada, el artículo 111 del Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes prohíbe su detención, independientemente de que viajen o no en compañía de una persona adulta⁴²².

287. Ante el aumento en las detenciones migratorias, la CIDH destaca el incremento de denuncias de violaciones a derechos humanos, malos tratos y tortura, hacinamiento, muerte de personas migrantes bajo custodia de agentes del INM o que se encontraban dentro de las estaciones migratorias⁴²³. La CIDH toma nota de que el Gobierno de México reconoció recientemente el lamentable estado del sistema de detención y prometió que se realizarán mejoras⁴²⁴, así como el anuncio por parte del INM sobre las acciones que se emprenderán para garantizar condiciones dignas en las estaciones migratorias⁴²⁵.

288. Al respecto, la CIDH destaca el trabajo que las organizaciones de sociedad civil⁴²⁶ y la CNDH han realizado para dar seguimiento a las denuncias de violaciones a derechos humanos en las estaciones migratorias, principalmente el hacinamiento, infraestructura inadecuada⁴²⁷, y las muertes de personas migrantes. Entre estas, se destaca el fallecimiento de: i) tres personas, una de origen guatemalteco que se encontraba bajo el resguardo de los oficiales de migración⁴²⁸; ii) una niña de origen guatemalteco quien no recibió atención médica oportuna tras sufrir una caída dentro de una estación migratoria⁴²⁹ y iii) un migrante de origen salvadoreño que llevaba 7 días en un centro de detención migratoria en el estado de Nuevo León, quien está identificado como víctima en una carpeta de investigación⁴³⁰. Asimismo, la CIDH observa que el 8 de agosto de 2019 el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova reportó la muerte de un hombre de nacionalidad haitiana, quien perdería la vida el 6 de agosto de 2019 dentro de la celda de aislamiento, en el interior de la Estación Migratoria Siglo XXI de Tapachula, Chiapas, después de estar quejándose y solicitando la atención médica durante horas⁴³¹.

289. Aunado a lo anterior, la CIDH tomó conocimiento de la suscripción de un Acuerdo Migratorio entre los gobiernos de los Estados Unidos de América y México, el cual impondría una política que podría

⁴²¹ CIDH, [Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 406.

⁴²² CIDH, [Informe Anual. México](#), 2018, párr. 213.

⁴²³ CNDH, [Recomendación No. 37/2019](#), 24 de junio de 2019. CNDH, [Recomendación No. 40/2019](#), 27 de junio de 2019. Instituto Nacional de Migración, [Recomendaciones que en materia de Derechos Humanos, No Discriminación y/o Equidad de Género, ha recibido la institución, y su curso de acción](#), 31 de julio de 2019. La Estación Migratoria Siglo XXI tiene capacidad para 900 personas y estuvo albergando hasta 1,400 personas. Diario del Sur, [Estación Migratoria Siglo XXI está saturada: CNDH](#), 3 de abril de 2019.

⁴²⁴ The New York Times, [Las pésimas condiciones de los centros de detención de migrantes en México](#), 5 de agosto de 2019.

⁴²⁵ Instituto Nacional de Migración, [Comunicado de Prensa. Garantiza INM condiciones dignas en las estaciones migratorias, estancias provisionales y albergues temporales](#), No. 037/2019, 23 de julio de 2019.

⁴²⁶ La Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (CMDPDH), ["Amicus Curiae. Amparo en revisión 275/2019"](#), 3 de septiembre de 2019.

⁴²⁷ CNDH, [Inicia CNDH de oficio dos expedientes de queja, por hacinamiento y sobrepoblación en instalaciones del INM en Monterrey, y por la muerte de una persona migrante originaria de El Salvador](#), DGC/274/19, 17 de julio de 2019.

⁴²⁸ Secretaría de Gobernación, [Identifica INM a persona de nacionalidad guatemalteca que posteriormente sufrió un infarto](#), 11 de junio de 2019.

⁴²⁹ CNDH, [Comunicado de Prensa. Dirige CNDH recomendación al INM, por la omisión, negligencia e inadecuada atención médica que trajo como consecuencia la pérdida de la vida de una persona menor de edad que cayó de la parte superior de una litera en la estación migratoria de la Ciudad de México](#), DGC/384/19, 7 de octubre de 2019; Secretaría de Gobernación, [Tarjeta Informativa del Instituto Nacional de Migración](#), 16 de mayo de 2019.

⁴³⁰ CNDH, [Inicia CNDH de oficio dos expedientes de queja, por hacinamiento y sobrepoblación en instalaciones del INM en Monterrey, y por la muerte de una persona migrante originaria de El Salvador](#), DGC/274/19, 17 de julio de 2019.

⁴³¹ Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, [Boletín de Prensa. Muere una persona interna en el Centro de detención migratoria de Tapachula](#), 8 de agosto de 2019.

afectar a las personas que huyen de la violencia y la persecución y que tienen derecho a la protección internacional y a solicitar asilo en Estados Unidos⁴³².

290. De conformidad con información proporcionada por organizaciones de sociedad civil a la CIDH, como consecuencia de la suscripción del referido acuerdo, México se comprometió a registrar y controlar las entradas en la frontera, así como a desplegar a la Guardia Nacional por todo el territorio y en especial en la frontera sur. Es por ello que se ordenó el despliegue de 6 mil elementos de la Guardia Nacional a la frontera sur, dando prioridad a 11 de los 23 municipios que conforman esta región fronteriza, y 15 mil guardias a la frontera Norte. Según información de Amnistía Internacional con el pasar de los meses el número de elementos de la Guardia Nacional en frontera aumentó a más de 25 mil elementos desplegados en la frontera sur y norte⁴³³.

291. Lo anterior, de acuerdo con las organizaciones, habría agudizado la crisis humanitaria por la que por la que atraviesan miles de personas migrantes y solicitantes de asilo; debido a que los elementos de la Guardia Nacional no tienen la formación adecuada para hacerse cargo de labores de seguridad pública ni se encuentran capacitados para identificar a personas con necesidad de protección internacional⁴³⁴. La CIDH reitera su preocupación por las políticas y medidas adoptadas en materia de migración y asilo en los últimos años mediante la externalización de las fronteras, así como mayor securitización y militarización de las mismas⁴³⁵.

292. Asimismo, la CIDH observa que con posterioridad a la firma del Acuerdo Migratorio entre los gobiernos de los Estados Unidos de América y México, el secretario de Relaciones Exteriores de México expresó que el flujo migratorio por el país había reducido un 56% entre mayo y agosto⁴³⁶. Si bien la CIDH reconoce que en el marco de sus atribuciones soberanas los Estados tienen, en primer lugar, la potestad de determinar su política migratoria y definir los requisitos de ingreso, estancia y expulsión de personas no nacionales de su territorio, dicha potestad se encuentra limitada por los principios de respeto y garantía de los derechos humanos⁴³⁷.

293. Otra de las medidas que se habrían tomado derivadas del Acuerdo Migratorio y la decisión unilateral de Estados Unidos de implementar un Protocolo de Protección Migrante (MPP, por sus siglas en inglés)⁴³⁸, según la información presentada por las organizaciones a la CIDH, es el retorno de las personas solicitantes de asilo a territorio mexicano en donde deben esperar la resolución de sus solicitudes. La CIDH toma nota de que las organizaciones de la sociedad civil además afirman que, según datos de la Universidad Syracuse, el proceso puede durar hasta dos años en resolverse, lo que ha llevado a una acumulación de por lo menos 700 mil casos que se encuentran pendientes de resolución⁴³⁹.

294. Por su parte, la CIDH observa que el Estado mexicano reporta que desde el 16 de abril de 2019, fecha en la que Estados Unidos reanudó la implementación del Protocolo de Protección Migrante, se ha brindado asistencia humanitaria y recibido a 19.911 personas extranjeras hispanoparlantes solicitantes de

⁴³² Organización de las Naciones Unidas, [Noticias ONU: "La ONU advierte sobre los riesgos de la nueva política de asilo en Estados Unidos"](#), 13 de septiembre de 2019.

⁴³³ Amnistía Internacional, Documento "México, insumos para el Informe Anual de la Comisión Interamericana, 31 de octubre de 2019.

⁴³⁴ CIDH, Audiencia Temática, Asilo y Refugio en México, 173 Período de Sesiones, 27 de septiembre de 2019.

⁴³⁵ En este sentido, CIDH, Comunicado de prensa 180/19 – [CIDH expresa profunda preocupación por la situación de personas migrantes y refugiadas en Estados Unidos, México y Centroamérica](#), Washington DC, 23 de julio de 2019.

⁴³⁶ BBC, "[Crisis migratoria: México asegura que redujo el flujo de inmigrantes un 56% desde que Trump amenazó con imponer aranceles a sus productos](#)", 6 de septiembre de 2019.

⁴³⁷ CIDH, [Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/15., 31 de diciembre de 2015, párr. 348.

⁴³⁸ Homeland Security, [Migrant Protection Protocols](#), 24 de enero de 2019.

⁴³⁹ CIDH, Audiencia Temática, Asilo y Refugio en México, 173 Período de Sesiones, 27 de septiembre de 2019.

asilo en Estados Unidos⁴⁴⁰, y a 18.503 personas extranjeras centroamericanas retornadas que son solicitantes de asilo en Estados Unidos⁴⁴¹.

295. Según información recibida se habrían dado una serie de acciones que amenazan el trabajo de organizaciones defensores de los derechos de los migrantes y el funcionamiento de albergues de migrantes, a través de supuestas interferencias financieras a sus operaciones⁴⁴². Al respecto, la Unidad de Inteligencia Financiera México, perteneciente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, anunció el bloqueo de “las cuentas bancarias de diversas personas físicas y morales que presuntamente han participado en el tráfico de personas migrantes y la organización ilegal de caravanas migrantes”⁴⁴³.

296. Al respecto, Amnistía Internacional señaló que entre enero y febrero de 2019, México recibió una serie de caravanas de personas migrantes y solicitantes de asilo de Honduras y otros países de Centroamérica, llevó a cabo un novedoso sistema de diagnóstico personalizado de necesidades y entregó 14,174 visas humanitarias en la frontera sur de México. No obstante, a pocos meses se registró un descenso abrupto del número de visas humanitarias otorgadas.

297. Por otra parte, la CIDH ha observado que también continúa la criminalización a personas migrantes en situación irregular que transitan por México. Una muestra de ello es que en octubre de 2019, el titular del INM, haciendo referencia a las deportaciones en el marco de una conferencia expresó que “[...]eso es un aviso para toda la migración transcontinental, de que así sean de Marte los vamos a mandar, hasta la India, hasta Camerún, hasta el África[...]”⁴⁴⁴. En línea con lo anterior, la CIDH recibió información de organizaciones de sociedad civil que señala que tienen documentado que, en las estaciones migratorias, algunas de las personas fueron aisladas y sometidas a interrogatorios por parte de agentes del INM en donde se les acusa del delito de tráfico de personas y se les vincula a Pueblos Sin Fronteras, organización que ha sido criminalizada. La CIDH toma nota de que la criminalización también se habría dirigido en contra de la Asamblea Africana quienes se han organizado a partir del retraso y obstaculización de sus trámites migratorios y la falta de asistencia humanitaria. En ese sentido, organizaciones de derechos humanos y personas defensoras de derechos humanos denuncian haber enfrentado un contexto de hostilidad, cuestionamientos, impedimento de su labor de defensa, hostigamiento, criminalización y uso del derecho penal en contra de su labor de defensa, como estrategia para desmovilizar la solidaridad y asistencia humanitaria que brindan⁴⁴⁵.

298. La CIDH observa que la CNDH, condenó el hostigamiento, amenazas y presiones que el personal del servicio público federal ejercer contra la labor que personas defensoras de los derechos de los migrantes. Asimismo, dicho órgano otorgó medidas cautelares con el fin de evitar la consumación de violaciones a los derechos humanos y la posible irreparabilidad de daños a quienes resultaron afectados por la intervención de elementos de la Guardia Nacional y de la Policía Federal en los albergues *Exodus Came* en Agua Prieta, Sonora y *Casa del Migrante*, en Saltillo, Coahuila, respectivamente, quienes ingresaron en los recintos para realizar acciones de control migratorio⁴⁴⁶. Estos hechos también fueron denunciados por organizaciones de sociedad civil ante la Comisión⁴⁴⁷.

⁴⁴⁰ Instituto Nacional de Migración, [Internaciones en México de extranjeros solicitantes de asilo en EU](#), 11 de julio de 2019.

⁴⁴¹ Instituto Nacional de Migración, [Internaciones de centroamericanos a territorio mexicano en espera de la resolución de su trámite de asilo en Estados Unidos](#), 7 de julio de 2019.

⁴⁴² CIDH, Audiencia Temática, Asilo y Refugio en México, 173 Período de Sesiones, 27 de septiembre de 2019.

⁴⁴³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, [Comunicado No. 010 UIF bloquea cuentas presuntamente relacionadas con el tráfico ilegal de migrantes](#), 6 de junio de 2019.

⁴⁴⁴ Animal Político, [Migrantes serán deportados así sean de Marte: titular de INM; acusa a africanos de agredir a la Guardia](#), 21 de octubre de 2019.

⁴⁴⁵ CIDH, Audiencia Temática, Asilo y Refugio en México, 173 Período de Sesiones, 27 de septiembre de 2019.

⁴⁴⁶ CNDH, Comunicado de Prensa. [Emite CNDH medidas cautelares en favor de albergues para migrantes en Sonora y Coahuila, y condena hostigamiento y amenazas de personal militar y de la Guardia Nacional a personas defensoras de derechos humanos](#), DGC/288/19, 25 de julio de 2019.

⁴⁴⁷ CIDH, Audiencia Temática, Asilo y Refugio en México, 173 Período de Sesiones, 27 de septiembre de 2019.

299. En este mismo contexto, la CIDH ha expresado su preocupación por el aumento de medidas tendientes a la criminalización que se han tomado en México en contra de los defensores de los derechos humanos que brindan asistencia a las personas migrantes y refugiadas. La CIDH observa que el 5 de junio de 2019 fueron detenidos y acusados de tráfico de migrantes los defensores de derechos humanos de personas migrantes Cristóbal Sánchez e Irineo Mujica, quienes fueron posteriormente liberados el 11 de junio por no encontrarse prueba suficiente para iniciarles un proceso⁴⁴⁸.

300. Posteriormente, el 4 de octubre de 2019, la Comisión otorgó medidas cautelares a favor de los señores Aaron Casimiro Méndez Ruíz y Alfredo Castillo, quienes habrían desaparecido después de recibir y brindar atención a personas migrantes de origen cubano y venezolano en el albergue denominado “Casa AMAR”, ubicado en el Estado de Tamaulipas⁴⁴⁹.

301. La CIDH ha reconocido la importante labor que realizan las personas defensoras de derechos humanos porque contribuyen de manera especial a la promoción, respeto y protección de los derechos humanos y libertades fundamentales en las Américas, así como en el apoyo a las víctimas, la representación y defensa de personas cuyos derechos se ven amenazados o violados; además, sus actividades de vigilancia, denuncia, difusión y educación contribuyen de manera esencial a la observancia de los derechos humanos, pues luchan para combatir la impunidad⁴⁵⁰.

302. La Comisión también recibió denuncias sobre el Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM), dentro del cual operan las *alertas migratorias* que es una figura jurídica utilizada en el ámbito de la seguridad nacional, por lo que toda la información relativa a las mismas es considerada como reservada y ello deriva en un amplio margen de discrecionalidad para las autoridades; además, afecta en múltiples formas a los solicitantes de asilo: les impide regularizar su situación migratoria, renovar una condición de estancia, obtener permisos de trabajo, solicitar la reposición de un documento migratorio, entre otros⁴⁵¹.

303. Sobre las personas desplazadas internas, el Internal Displacement Monitoring Center reportó que para finales del año 2018 hubo un total de 338,000 personas desplazadas en México, que se vieron involucradas en 20,000 desplazamientos por desastres naturales y 11,000 por conflictos y violencia durante ese año. Asimismo resaltó que 72 personas desplazadas habían logrado un progreso parcial en torno a una solución durable y señaló que respecto a 1,800 personas desplazadas internas no se pudo corroborar el progreso hacia una solución durable, de acuerdo con la información disponible⁴⁵².

304. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado indicó que cuenta con un Plan de Migración y Desarrollo, en el que operan los Grupos Beta de Protección Migrante que brindan orientación, rescate y salvamento, ayuda humanitaria y asesoría legal en las rutas de tránsito de migrantes en Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Tamaulipas, Veracruz, Chiapas, Tabasco y Oaxaca. Asimismo, indicó que el INM actúa bajo el Protocolo de Actuación para Asegurar el Respeto a los Principios de Protección de los Derechos de NNA en Procedimientos Administrativos Migratorios lo que asegura el cumplimiento de los derechos de dicha población migrante, acompañados o no. Finalmente, el Estado agregó que existe una estrategia nacional para evitar que NNA sean alojados en estaciones migratorias, lo que implica la notificación

⁴⁴⁸ CIDH, [CIDH expresa profunda preocupación por la situación de personas migrantes y refugiadas en Estados Unidos, México y Centroamérica](#), 23 de julio de 2019.

⁴⁴⁹ CIDH, Resolución 51/2019, Medida Cautelar No. 870/2019, Aaron Casimiro Méndez Ruíz y Alfredo Castillo respecto de México, 4 de octubre de 2019.

⁴⁵⁰ CIDH, [Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 21.

⁴⁵¹ CIDH, Audiencia Temática, Asilo y Refugio en México, 173 Período de Sesiones, 27 de septiembre de 2019.

⁴⁵² Internal Displacement Monitoring Centre, [Country Information Mexico](#), 2018.

pronta a la CNDH, PFPNA, SNDIF o la COMAR, y que sus funcionarios asistieron en diciembre de 2019 al Foro Mundial sobre los Refugiados en Ginebra, Suiza⁴⁵³.

305. Sin perjuicio de lo anterior, la CIDH observa y considera los desafíos pendientes de México en lo relativo al abordaje del desplazamiento interno, el acceso al asilo, la detención migratoria y la situación de personas defensoras de derechos humanos respecto del cumplimiento de la recomendación emitida. Siendo así, la CIDH considera que la misma ha sido parcialmente cumplida.

306. Con relación a la recomendación de **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**, la CIDH observa que el Estado no suministró información adicional y se remitió a lo informado en informes previos⁴⁵⁴. De igual forma, la CIDH valora los esfuerzos realizados por el Consejo Nacional de la Población y la Secretaría de Gobierno de México para recabar información actualizada sobre la problemática del desplazamiento interno forzado en México y la aproximación que hubo hacia las víctimas de este fenómeno como parte de la metodología de la investigación realizada⁴⁵⁵.

307. El informe referido resalta las diferencias entre la forma que impacta la violencia en la región centro, norte y sur y cómo esto ha causado el desplazamiento forzado de personas⁴⁵⁶. Por la metodología utilizada sobresale que “casi todos los entrevistados coincidieron en la imposibilidad del Estado para prevenir o defender a la población de los embates de la criminalidad, es decir, esta última lo rebasa, pues parece poseer una fuerza inconmensurable y destructiva, capaz de subordinar, comprometer y/o integrar a las autoridades; lo más grave de esta percepción no es solo la imagen de un Estado debilitado y frágil, sino el hecho de saberlo copartícipe”⁴⁵⁷. La CIDH recuerda que estos son algunos aspectos que deberían considerarse al momento de adoptar una política nacional y medidas tendientes a dar una respuesta conforme a los estándares internacionales en la materia.

308. Asimismo, la Comisión ha tomado nota de la ocurrencia de tensiones y protestas por parte de migrantes africanos y personas de origen haitiano en las instalaciones del INM por supuestos actos de corrupción de esta entidad en el retraso de la entrega de un permiso oficial que les facilite cruzar el país⁴⁵⁸. Según la información alcanzada, el INM y la Guardia Nacional habrían implementado un perfil racial para detener en mayor número a migrantes africanos y haitianos que se encuentran actualmente en Tijuana⁴⁵⁹. La CIDH subraya que la adopción de tácticas por supuestas razones de seguridad y protección pública motivadas de manera discriminatoria es incompatible con los estándares interamericanos de igualdad y no discriminación. La Comisión destaca la obligación del Estado de garantizar que el perfilamiento racial y otras discriminaciones explícitas o implícitas basadas en el origen étnico-racial y otros motivos prohibidos sean explícitamente prohibidos y sancionados.

⁴⁵³ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párrs. 114-118.

⁴⁵⁴ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 86.

⁴⁵⁵ Díaz Pérez, María Cristina. Raúl Romo Viramontes, [La violencia como causa de desplazamiento interno forzado. Aproximaciones a su análisis en México](#), marzo 2019.

⁴⁵⁶ Díaz Pérez, María Cristina. Raúl Romo Viramontes, [La violencia como causa de desplazamiento interno forzado. Aproximaciones a su análisis en México](#), marzo 2019, pág. 83, 84.

⁴⁵⁷ Díaz Pérez, María Cristina. Raúl Romo Viramontes, [La violencia como causa de desplazamiento interno forzado. Aproximaciones a su análisis en México](#), marzo 2019, pág. 83, 84.

⁴⁵⁸ Telemundo Noticias, [Migrantes africanos ponen en jaque al Gobierno mexicano y bloquean el acceso a Estación Migratoria en Chiapas](#), 27 agosto 2019.

⁴⁵⁹ El Sol de Tijuana, [Implementa INM perfil racial para detener a migrantes](#), 22 de octubre de 2019.

309. Sobre la presente recomendación, la CIDH valora la acción realizada por el Consejo Nacional de la Población y la Secretaría de Gobierno de México. Sin embargo, observa que dicho diagnóstico se centra de manera exclusiva en la violencia como factor del desplazamiento, por lo que se requiere de un estudio integral que considere todas sus causas y pueda proveer información integral sobre el desplazamiento interno. Siendo así, la CIDH considera la presente recomendación pendiente de cumplimiento.

310. Respecto de la recomendación de **adoptar legislación específica a nivel federal y estatal para abordar el desplazamiento interno, de conformidad con los Principios Rectores del Desplazamiento Interno**, el Estado no suministró información adicional y se remitió a lo informado en informes previos⁴⁶⁰. En ese sentido, la Comisión nota que en septiembre de 2019 tuvo lugar la presentación al Congreso de una iniciativa de ley en la materia⁴⁶¹. Por ello, llama al Estado para que en cumplimiento de sus obligaciones internacionales sobre asegurar la protección y el reconocimiento de las personas desplazadas internas, cualquier iniciativa de ley que se presente cumpla con los estándares internacionales en la materia⁴⁶².

311. Al efecto, la CIDH concluye que, si bien el Estado ha tomado algunas acciones respecto a la recomendación formulada, la adopción de legislación específica para abordar el desplazamiento interno aún se encuentra pendiente. La Comisión muestra preocupación por la falta de una ley sobre desplazamiento interno de alcance federal. Dado lo anterior, la recomendación se encuentra en aún en cumplimiento parcial.

312. Sobre la recomendación de **asegurar que a nivel federal haya una institución a cargo de la protección de las personas contra el desplazamiento forzado**, el Estado no suministró información adicional y se remitió a lo informado en informes previos⁴⁶³.

313. Por su parte, la CIDH y la Relatora Especial de la ONU sobre los derechos humanos de los desplazados internos valoraron positivamente la sentencia del Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, por medio de la cual se confirmó que las personas que han sido desplazadas internamente son víctimas de acuerdo con la Ley General de Víctimas y que la CEAV cuenta con la facultad de reconocerlas como tal⁴⁶⁴. En este sentido, la Comisión tuvo conocimiento de que casos de desplazamiento interno han sido recibidos y se encuentran bajo la atención de la CEAV.

314. Asimismo, según información proporcionada a la CIDH por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos, se implementará un Plan de Atención Integral (PAI, instrumento reconocido en la Ley General de Víctimas) para un grupo de víctimas de desplazamiento interno forzado originarias del Estado de Chihuahua, el cual contará con la participación de autoridades municipales, estatales y federales mediante el establecimiento de distintas mesas temáticas⁴⁶⁵.

315. Respecto de la presente recomendación, la CIDH concluye que, si bien la CEAV ejerce actualmente su mandato de protección y reconoce como víctimas a las personas desplazadas, ello no se traslada aún a la creación o asignación de una institución que tenga el mandato exclusivo de desplazamiento forzado en

⁴⁶⁰ Secretaría de Relaciones Exteriores, Recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Emitidas en su informe Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe "Situación de los Derechos Humanos en México", pág. 87.

⁴⁶¹ Secretaría de Gobernación, [Al Congreso iniciativa de ley sobre desplazamiento forzado interno, la próxima semana](#), 5 de septiembre de 2019.

⁴⁶² CIDH, [Desplazamiento interno en el Triángulo Norte de Centroamérica. Lineamientos para la formulación de políticas públicas](#), OEA/Ser.L/V/II. Documento 101, 27 de julio de 2018.

⁴⁶³ Secretaría de Relaciones Exteriores, Recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Emitidas en su informe sobre la "Situación de los Derechos Humanos en México", derivado de su visita realizada a México del 28 de septiembre al 2 de octubre de 2015, pág. 87.

⁴⁶⁴ CIDH, Comunicado de prensa 100/19 – [CIDH y Relatora Especial de la ONU sobre los derechos humanos de los desplazados internos saludan sentencia para la protección de las personas desplazadas internas en México](#), Washington DC, 17 de abril de 2019.

⁴⁶⁵ CMDPDH, Comunicado - [Por primera ocasión, inicia implementación de Programa de Atención Integral para grupo de víctimas de desplazamiento interno forzado: CEAV y Comisiones Estatales de Atención a Víctimas](#), 10 de julio de 2019.

su abordaje y respecto de la protección de las personas desplazadas. Por ello, la Comisión considera que la recomendación se encuentra pendiente de cumplimiento.

7. Defensores y defensoras de derechos humanos

- Fortalecer las instancias encargadas de la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, para que estas puedan garantizar adecuadamente su vida e integridad. A su vez, se insta al Estado mexicano a incorporar las perspectivas de género y multicultural en el diseño y adopción de medidas de protección para defensoras y periodistas.

316. El Estado señaló que “reiteraba lo señalado en los informes previamente rendidos”⁴⁶⁶ respecto de esta recomendación. Ahora bien, tal como la CIDH ha señalado desde la emisión de la presente recomendación, a pesar de los avances identificados con la aprobación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y la creación del Mecanismo de Protección, la Comisión ha recibido continuamente información sobre serios obstáculos que amenazan la efectividad del mecanismo y de la aplicación de la mencionada ley.

317. Amnistía Internacional, señaló que durante el primer año del nuevo gobierno la violencia en contra de las personas defensoras de derechos humanos y de los periodistas no ha disminuido. Dicha organización dio cuenta de que, en octubre, el Estado reportó que, durante la actual administración, 23 personas defensoras y 15 periodistas y comunicadores habían sido asesinados, y que varias de ellas habían alertado sobre su situación de riesgo y tres de ellas eran beneficiarias del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Dicho Organización llamó la atención de que el Estado ha aceptado que el mecanismo tiene falencias y ha tenido una mayor disposición para reaccionar a eventos de ataques a personas defensoras de derechos humanos⁴⁶⁷.

318. La CIDH conoció que, en 2019, al igual que años anteriores, el Mecanismo de Protección no contó con una clara priorización política por parte de las autoridades del Gobierno que garantice la protección integral de las personas defensoras y periodistas, entre ellas, la dotación de recursos económicos suficientes para su efectivo funcionamiento. Al respecto, la Comisión tuvo conocimiento que el presupuesto asignado para 2019 fue de 207.6 millones de pesos, correspondiente al 64% del gasto previsto y monto inferior a lo ejercido en el 2018, con 275 millones de pesos⁴⁶⁸. En abril de 2019, al igual que el 2018, la Secretaría de Gobernación solicitó recursos adicionales por poco más de 160 millones de pesos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hasta agosto del 2019⁴⁶⁹. De acuerdo con lo señalado en las observaciones al proyecto del presente informe, el Estado indicó que este presupuesto fue abonado⁴⁷⁰.

319. Por otro lado, la OACNUDH realizó un diagnóstico del funcionamiento del Mecanismo, determinando que el número de 34 personas funcionarias que trabajan actualmente en el mecanismo no habría variado desde el año 2014, mientras que el número de personas protegidas por el mecanismo incrementó en un promedio de 28% al año, lo que ha llevado a que la proporción de personas beneficiarias que correspondería a cada funcionario del mecanismo aumentará en un 235% durante el mismo periodo⁴⁷¹. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado señaló que a partir del diagnóstico mencionado, trabajó un plan de acción para abordar los hallazgos del mismo⁴⁷².

⁴⁶⁶ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 88.

⁴⁶⁷ Amnistía Internacional, Documento “México, insumos para el Informe Anual de la Comisión Interamericana, 31 de octubre de 2019.

⁴⁶⁸ OACNUDH, [Diagnóstico sobre el funcionamiento del mecanismo](#), Ciudad de México, julio 2019, pág. 8.

⁴⁶⁹ El Proceso, [En octubre podría darse aumento de 150 mdp al Mecanismo de Protección: Segob](#), 26 de agosto 2019.

⁴⁷⁰ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 120.

⁴⁷¹ OACNUDH, [Diagnóstico sobre el funcionamiento del mecanismo](#), Ciudad de México, julio 2019, pág. 226.

⁴⁷² Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 119.

320. De modo específico, en relación con el Mecanismo, el Estado informó que reconoce la existencia de falencias y que se encuentra proyectando cambios para mejorar su funcionamiento. Según lo informado, el mecanismo impulsa iniciativas que incorporan el punto de vista de la sociedad civil e impulsa un proyecto con la agencia USAID, a fin de incorporar buenas prácticas en su estructura y funcionamiento⁴⁷³. Además, reiteró que el mecanismo elaboró metodologías específicas para casos individuales, colectivos y con perspectiva de género. En todos estos casos afirma que se evalúa la probabilidad de afectación a los derechos de las personas beneficiarias en relación con su entorno social, económico, familiar y laboral, de las zonas donde habita o desarrolla su labor⁴⁷⁴.

321. En relación con la implementación de estrategias para que las diferentes instituciones en los niveles federales y estatales trabajen de manera articulada, el Estado reiteró a la CIDH sobre la colaboración entre la FEADLE, el INACIPE, la Agencia de Investigación Criminal y la Policía Federal a fin de avanzar en la construcción de una estrategia de seguridad digital. Asimismo, volvió a señalar que la permanente coordinación de esfuerzos con la FEADLE para la protección y prevención de amenazas y agresiones e intercambio permanente de información para sustentar los análisis de riesgo al interior del Mecanismo⁴⁷⁵.

322. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado señaló que el servicio de protección de escoltas del Mecanismo de Protección dejó de prestarse a través de una empresa privada, y está a cargo del Servicio de Protección Federal, adscrito a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Según lo indicado, esta medida fue adoptada para mejor garantía de los beneficiarios en aras de aprovechar la experiencia policial en su cuidado⁴⁷⁶.

323. La Comisión recuerda que garantizar un nivel adecuado de personal formado para recibir solicitudes de protección, realizar análisis de riesgo, adoptar medidas de protección y su aplicación, y realizar monitoreo para asegurar que su implementación es la adecuada es parte integral del compromiso político del Estado con su programa de protección de personas defensoras de derechos humanos. Así, la CIDH entiende que el Estado debe proveer los recursos presupuestarios y logísticos necesarios para asegurar que las medidas de protección pueden permanecer en efecto mientras subsista el riesgo. En este sentido, el Estado debe asignar recursos en sus partidas presupuestarias, con el fin de cubrir los costos de personal que trabaje en el programa, así como los gastos específicos relacionados con las medidas de protección otorgadas a las personas en riesgo, con el fin de que la protección no se convierta en una carga para la defensora o el defensor que se encuentra bajo protección. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado precisó que los viáticos, gastos y costos de funcionarios del Mecanismo, así como la instalación e implementación de las medidas de protección, son cubiertos en su totalidad por el Estado mexicano⁴⁷⁷.

324. Por lo anteriormente expuesto, la Comisión muestra su preocupación por las debilidades en materia de protección de personas defensoras. En esta línea, y debido a la falta de avances, la CIDH estima que la presente recomendación mantiene su calificación de cumplimiento parcial.

8. Libertad de expresión

- Reconocer, desde las más altas esferas del Estado, la legitimidad y el valor de la labor periodística y condenar las agresiones cometidas como represalia al ejercicio de la libertad de expresión.

⁴⁷³ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe "Situación de los Derechos Humanos en México", pág. 91.

⁴⁷⁴ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe "Situación de los Derechos Humanos en México", pág. 91.

⁴⁷⁵ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe "Situación de los Derechos Humanos en México", pág. 91.

⁴⁷⁶ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párrs. 121-122.

⁴⁷⁷ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 123.

- Definir una metodología única para generar y publicar estadísticas detalladas y desagregadas sobre violencia contra periodistas e investigaciones de las agresiones, así como sobre las medidas de protección adoptadas. Definir una autoridad estatal como encargada de capturar la información y publicar las estadísticas e informar a los distintos actores sobre los desafíos que surjan en la aplicación de dicha metodología.
- Remover todos los obstáculos para que en la práctica la Fiscalía Especializada para la Atención de delitos contra la Libertad de Expresión pueda atraer la investigación de los delitos cometido contra periodistas y contra la libertad de expresión. De esta forma hacer efectivo el ejercicio de la jurisdicción federal sobre los delitos de su competencia y garantizar que las violaciones más graves a la libertad de expresión siempre sean investigadas por esa fiscalía.
- Mantener el carácter de fiscalía especializada de la FEADLE y dotarla de recursos económicos y humanos suficientes para que pueda cumplir con su labor.
- Adoptar protocolos especiales de investigación en virtud de los cuales se deba agotar completa y suficientemente la hipótesis de la relación del homicidio u agresión con el oficio periodístico.
- Mejorar la relación existente entre la jurisdicción federal y la jurisdicción estatal a fin de evitar que conflictos de competencia entorpezcan o retarden las investigaciones.
- Permitir que las víctimas, sus familias y, cuando haya lugar, sus coadyuvantes puedan participar en los procesos penales con plenas garantías, tanto para la búsqueda de la verdad y el esclarecimiento de los hechos como al momento de exigir una reparación.

325. De acuerdo con la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (en adelante la Relatoría Especial) de la CIDH durante el 2019 las y los periodistas de México siguieron enfrentando una crisis de violencia que segó la vida de 11 comunicadores⁴⁷⁸. El ataque contra los periodistas persiste y es la amenaza más directa y significativa a la libertad de expresión en el país⁴⁷⁹. La profunda crisis de seguridad se potencia por la falta de consecuencias legales expresadas en la impunidad, lo que estimula los ataques.

326. En relación con la recomendación de **reconocer, desde las más altas esferas del Estado, la legitimidad y el valor de la labor periodística y condenar las agresiones** el Estado reiteró lo señalado en informes anteriores⁴⁸⁰. La CIDH ha conocido que además de los asesinatos ya mencionados en el párrafo anterior, persisten otros tipos de agresiones como son las amenazas, violencia física y psicológica, intimidaciones y hostigamientos⁴⁸¹, que se ven potenciadas por las declaraciones estigmatizantes de parte de las autoridades públicas contra personal de prensa⁴⁸², lo que promueve la práctica del acoso masivo en línea, como lo han reportado diferentes organizaciones y medios de comunicación. En estos términos, la Relatoría Especial ha prestado especial atención a los pronunciamientos políticos que el Presidente de la República ha tenido respecto de la prensa nacional. Así, el 22 de julio de 2019 el Presidente López Obrador manifestó que no le gustaba la cobertura que algunos medios realizaban sobre su administración, en específico indicó: “*Pues, la Revista Proceso por ejemplo, no se portó bien con nosotros*”, en el marco de un cuestionamiento del reportero

⁴⁷⁸ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 30 de Agosto de 2019. [Comunicado de Prensa R213/19 Relatoria Especial condena asesinato de periodista Nevith Condes en Mexico: urge al Estado a revisar y reforzar las medidas de protección y la acción de la Fiscalía Especial frente a la grave situación de violencia contra comunicadores](#). CPJ. 18 de Junio, 2019. [Cumbre sobre la libertad de prensa insta al Gobierno mexicano a reformar los mecanismos dedicados a la protección de los periodistas](#). RSF. 27 de Agosto, 2019. [Ola de asesinatos de periodistas en México: las autoridades, impotentes](#).

⁴⁷⁹ The New York Times. Español. 11 de Febrero de 2019. [Corren tiempos oscuros para el periodismo mexicano](#).

⁴⁸⁰ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 89.

⁴⁸¹ Forbes México. 22 de Julio, 2019. [Saquean casa de Lydia Cacho y envenenan a sus mascotas](#). Animal Político. 22 de Julio, 2019. [Saquean casa de la periodista Lydia Cacho y envenenan a sus mascotas](#). The New York Times. Español. 11 de Febrero, 2019. [Corren tiempos oscuros para el periodismo mexicano](#).

⁴⁸² Proceso. 23 de Julio de 2019. [“Despóticas muestras de intolerancia”, las declaraciones de AMLO contra Proceso: Coparmex](#). Expansión Política. 22 de Julio de 2019. [AMLO critica \(otra vez\) a la prensa que no apoya la “transformación”](#). Tabasco Hoy. 26 de Febrero de 2019. [Oculta edil inseguridad a Presidente](#). Sin Embargo. 27 de Febrero de 2019. [Alcaldesa de Quintana Roo llama “sicarios periodísticos” a medios locales; Artículo 19 pide no estigmatizar](#).

Arturo Rodríguez sobre la operación de la compra-venta de Fertinal⁴⁸³. En esa misma ocasión también señaló que “*es muy cómodo decir yo soy independiente, o decir que el periodismo no debe tomar partido o apostar a la transformación. Es analizar la realidad, criticar la realidad, pero no transformarla. Es editorializar para afectar las transformaciones*”⁴⁸⁴. Asimismo, ante la ocurrencia del operativo en Culiacán, Sinaloa para la captura del Ovidio Guzmán, ya consiguando en este Informe del 4 de noviembre de 2019, el Presidente criticó la cobertura de los medios de comunicación llegando a afirmar que “le muerden la mano a quien les quitó el bozal”, refiriéndose, según explicó, a que antes del golpe militar para asesinar al expresidente Madero, la prensa se habría empeñado en atacarlo⁴⁸⁵.

327. Ante la falta de información actualizada y tomando en consideración los ejemplos antes citados, la CIDH considera que la recomendación mantiene su calificación de parcialmente cumplida ante la falta de reporte de avances en su implementación. La Comisión insta al Estado a erradicar cualquier tipo de pronunciamiento de autoridad que agrede la labor periodística.

328. Respecto de las recomendaciones sobre **definir una metodología para generar y publicar estadísticas sobre violencia contra periodistas e investigaciones de las agresiones, medidas de protección adoptadas y la definición de una autoridad estatal encargada de capturar la información y publicar las estadísticas y garantizar la participación de las víctimas en los procesos penales** el Estado informó a la Relatoria Especial sobre la presentación de la CEAV ante la SCJN un escrito de Amicus Curiae respecto del amparo en revisión 835/2018, derivada de la preocupación de que se determine un criterio que no excluya del acceso a los registros de la investigación a personas que no sean licenciadas en derecho⁴⁸⁶. Asimismo, el Estado informó sobre la formulación de indicadores de delitos contra la libertad de expresión con perspectiva de género⁴⁸⁷ y señaló que entre julio del 2010 hasta septiembre de 2019, en 55 de los 191 expedientes en trámite (28.8%) se identifica como víctimas a mujeres, estos representan el del total de expedientes en trámite, que es de 191.⁴⁸⁸

329. La CIDH observa que la Fiscalía Especializada para la Atención de delitos contra la Libertad de Expresión (FEADLE) tiene uno de los mayores índices en el cumplimiento en hacer pública la información relacionada con el número de investigaciones, consignaciones, sentencias, rezago y otros datos relevantes para la sociedad en materia de administración de justicia⁴⁸⁹. Sin perjuicio de lo anterior, la CIDH nota que las fiscalías o procuradurías estatales no obedecen el principio de Transparencia Proactiva⁴⁹⁰ que permitiría el conocimiento de las investigaciones y omiten la obligación que tienen de plasmar estadísticas sobre las investigaciones en las que las y los periodistas obren como víctimas o denunciantes. De esta manera, las cifras correspondientes a las investigaciones que ha iniciado la FEADLE desnudan las problemáticas estructurales en el combate a la impunidad en delitos cometidos contra la libertad de expresión, lo que sin duda es uno de los

⁴⁸³ Proceso. 20 de Julio de 2019. [Salinas Pliego, el magnate que movió los hilos en la estafa Pemex-Fertinal](#).

⁴⁸⁴ Proceso. 23 de Julio de 2019. [“Despóticas muestras de intolerancia”, las declaraciones de AMLO contra Proceso: Coparmex](#). Expansión Política. 22 de Julio de 2019. [AMLO critica \(otra vez\) a la prensa que no apoya la “transformación”](#).

⁴⁸⁵ Otros ejemplos también en: Amnistía Internacional, México: cuando las palabras no bastan. Situación de derechos humanos a un año de Gobierno, noviembre de 2019, pág. 16.

⁴⁸⁶ Secretaria de RREE. Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos. Dirección General de Derechos Humanos y Democracia. Informe sobre recomendaciones emitidas CIDH sobre la “Situación de los Derechos Humanos en México” derivado de su visita realizada a México del 28 de septiembre al 2 de octubre de 2015. Pag. 93. Parágrafo. 67

⁴⁸⁷ FEADLE. [Indicadores de delitos contra la libertad de expresión con perspectiva de género](#). Septiembre, 2019.

⁴⁸⁸ Secretaria de RREE. Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos. Dirección General de Derechos Humanos y Democracia. Indicadores de Delitos contra la Libertad de Expresión, con perspectiva de Género.

⁴⁸⁹ FEADLE. [Sistematización averiguaciones previas y carpetas de investigación en torno a las denuncias sobre delitos contra la libertad de expresión](#). Septiembre, 2019.

⁴⁹⁰ Artículo 19. Protocolo de la impunidad en delitos contra periodistas. Análisis de investigaciones sobre delitos contra la Libertad de Expresión. Cap. 1 Pag. 18

elementos que recrudece la violencia contra la prensa en México⁴⁹¹. Al respecto, en sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado señaló que en noviembre de 2019 la FEADLE presentó la última actualización de la sistematización de información contenida en averiguaciones previas, y carpetas de investigación. De las denuncias presentadas relativas a los delitos contra la libertad de expresión, la FEADLE cuenta con 40 expedientes en trámite, y cuenta con 4 sentencias condenatorias más, Asimismo, entre 2016 y 2019 se han dado 27 formas de soluciones alternas del proceso, y que el porcentaje de eficiencia para las vinculaciones es del 91.2%⁴⁹².

330. La Comisión llama la atención de que pese a que los informes y estudios⁴⁹³ sobre la situación estructural de violencia en México indican que la misma se agudiza debido a la impunidad, la mayoría de las entidades federativas siguen sin contar con agencias especializadas para la investigación de delitos en contra de periodistas y personas defensoras⁴⁹⁴.

331. Como lo ha indicado la Relatoría Especial en sus diferentes comunicados del 2019⁴⁹⁵ y en el citado Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en México, la FEADLE debe incrementar sus esfuerzos en cuanto a planes de investigación eficaces, agotar todas las líneas de investigación, identificar a todas las personas responsables de delitos (lo cual incluye a autores intelectuales y cómplices), y analizar el contexto en el cual se produjeron los delitos, particularmente el modo en que el poder político y delictivo opera a nivel local y en otras realidades locales. Persisten las faltas en cuanto a protección a la seguridad de los testigos y la negligencia al momento de reunir y preservar de manera eficaz la evidencia policial y forense. Asimismo, la Relatoría Especial ha recibido información sobre la ineficacia de investigaciones sobre amenazas y acoso a periodistas⁴⁹⁶, tanto en línea como en medios tradicionales, que quedan paralizadas a causa de engorrosos requisitos legales, como evaluaciones psicológicas de las víctimas y falta de una verdadera coordinación entre los mecanismos de protección. A ello, esta Oficina ha identificado que persisten los obstáculos que afectan la participación de las víctimas en las investigaciones y sobre su estigmatización⁴⁹⁷.

332. Según datos proporcionados por la FEADLE en enero del 2019 a la Relatoría Especial, en los últimos ocho años, sólo 10 de 1140⁴⁹⁸ investigaciones iniciadas obtuvieron sentencia. Esta cifra permite relacionar la falta de consecuencias legales ante una agresión a periodistas con la repetición de los hechos y el fomento un clima de intimidación. De los 13 asesinatos reportados por la Relatoría Especial el 2018, hasta la

⁴⁹¹ CIDH. Relatoria para la Libertad de Expresión. Junio de 2018. [Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en México](#). Cap. IV. Parágrafo 33, 34, 35.

⁴⁹² Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párrs. 124-128.

⁴⁹³ Propuesta Cívica. Frente al riesgo y al caos. Análisis del marco normativo de protección para personas defensores y periodistas en México. Junio, 2019. OACNUDH México. Diagnóstico sobre el funcionamiento del mecanismo. Julio, 2019. Artículo 19. Protocolo de la impunidad en delitos contra periodistas. Análisis de investigaciones sobre delitos contra la Libertad de Expresión. CPJ. [Cumbre sobre libertad de expresión México](#). 18 de Junio, 2019. RSF. [México se moviliza para luchar contra la impunidad de los crímenes cometidos contra periodistas](#). 12 de Marzo, 2019.

⁴⁹⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (CNDH). Actualización correspondiente al año 2019 de la aportación de la CNDH en el marco de la revisión del cumplimiento de recomendaciones contenidas en el "Informe sobre situación de los Derechos Humanos en México", publicado por la CIDH en 2015.

⁴⁹⁵ CIDH. Relatoria Especial para la Libertad de Expresión. [Comunicados México 2019](#).

⁴⁹⁶ Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (CNDH). Actualización correspondiente al año 2019 de la aportación de la CNDH en el marco de la revisión del cumplimiento de recomendaciones contenidas en el "Informe sobre situación de los Derechos Humanos en México", publicado por la CIDH en 2015. Cap. II. Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU –DH). Julio del 2019. [Diagnóstico sobre el funcionamiento del Mecanismo](#).

⁴⁹⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (CNDH). Actualización correspondiente al año 2019 de la aportación de la CNDH en el marco de la revisión del cumplimiento de recomendaciones contenidas en el "Informe sobre situación de los Derechos Humanos en México", publicado por la CIDH en 2015. Cap. II. III. IV. Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU –DH). Julio del 2019. [Diagnóstico sobre el funcionamiento del Mecanismo](#).

⁴⁹⁸ Debate. 25 de Febrero de 2019. [Impunes el 99.13 por ciento de delitos contra la prensa](#).

fecha no existe ninguna sentencia condenatoria registrada⁴⁹⁹. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado refirió a la existencia de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de los últimos años que ha creado protecciones constitucionales al ejercicio de la labor periodística, asegurando que no es constitucionalmente admisible exigir a quien se dedique a la actividad periodística que acredite su pertenencia a un medio de comunicación para realizar la cobertura de eventos de interés público, salvo que ello tenga como finalidad otorgarse mayor seguridad y facilitar el ejercicio de su labor. Adicionalmente indicó que no es viable establecer como condición necesaria para el acceso a los mecanismos administrativos de protección la existencia de un alto riesgo, sino que basta con que sea real e inmediato y esté relacionado con, o derive de la actividad periodística⁵⁰⁰.

333. En consideración de lo anterior, la CIDH considera que ambas recomendaciones se encuentran en cumplimiento parcial.

334. Respecto de las recomendaciones sobre **remover 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 y mejorar la relación de los diferentes jurisdicciones** el Estado manifestó su compromiso para que la FEADLE continúe ejerciendo su mandato y señaló que entre 2013 y 2019 la dicho órgano ejerció su facultad de atracción 60 veces⁵⁰¹.

335. Para la CIDH resulta necesario que FEADLE cuente con todas condiciones para ejercer sus facultades legales para el despliegue de su competencia respecto de casos de asesinatos, secuestros o desapariciones de periodistas en las entidades federativas con los más altos niveles de violencia e impunidad. Adicionalmente, la CIDH observa con preocupación que la implementación del Mecanismo de Protección para periodistas sigue siendo poco efectiva, sin que se pueda evidenciar de lo reportado buenos niveles coordinación entre el gobierno y otras instituciones. La CIDH encuentra positivo la firma de convenios de cooperación con las 32 entidades federativas, sin embargo, mientras estos no son vinculantes y el Gobierno Federal no pueda exigir su cumplimiento, es preocupante el impacto respecto de la adecuada implementación de las medidas de protección. Sumado a lo anterior, la falta de participación de las fuerzas de seguridad en los programas, la intervención reactiva y policial, la ausencia de análisis de riesgo y medidas de protección acorde a las necesidades de las personas defensoras, y la privatización de las medidas de seguridad son algunas de las dificultades que presenta el mecanismo⁵⁰². En vista de lo anterior, la CIDH considera que la recomendaciones se encuentran en cumplimiento parcial.

336. Respecto de la recomendación sobre **mantener el carácter de fiscalía especializada de la FEADLE y dotarla de recursos económicos y humanos suficientes para que pueda cumplir con su labor y 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** el Estado informó que como mecanismo de evaluación, elaboraron un estándar de competencia de “Investigación de delitos cometidos contra la libertad de expresión bajo el enfoque diferencial y especializado”, el cual permitiría demostrar los conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes requeridas para realizar dichas investigaciones. Asimismo, el Estado se refirió a información del año 2018 e indicó que el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), en colaboración con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), impartió al personal de la FEADLE, el curso “Investigación de delitos cometidos contra

⁴⁹⁹ Procuraduría General de la República de México. Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad. 25 de Octubre de 2019. [Informe estadístico de la Fiscalía Especial de para la Atención a Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión](#). México: FEADLE,

⁵⁰⁰ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 129-132.

⁵⁰¹ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 90.

⁵⁰² Artículo 19. Protocolo de la impunidad en delitos contra periodistas. Análisis de investigaciones sobre delitos contra la Libertad de Expresión. Cap. 1 Pag. 17.

la libertad de expresión” del 23 de octubre al 6 de noviembre de 2018⁵⁰³. La CIDH ha tomado nota también sobre la entrada en vigor del Protocolo Homologado de investigación de Delitos Cometidos Contra la Libertad de Expresión realizado por la FEADLE en coordinación con la organización civil ProVoces⁵⁰⁴.

337. Según información proporcionada a la CIDH, en ocho años, en el marco del sistema de justicia penal inquisitorio, la FEADLE inició 1,140 investigaciones, de las cuales ha consignado, a septiembre de 2019, 163 investigaciones⁵⁰⁵. Asimismo, en el marco del nuevo sistema de justicia penal acusatorio la CIDH toma nota que la FEADLE judicializó 23 carpetas de investigación desde el 2016. De las 10 sentencias derivadas de las 1,140 investigaciones que ha abierto la FEADLE en ocho años, al menos 6 de ellas han sido por delitos en los que está relacionado algún agente del Estado en la comisión del mismo, según la naturaleza del delito cometido, mismo que permite hacer esta vinculación.

338. La CIDH observa que la FEADLE mantiene su categoría de Fiscalía y que se han adoptado protocolos especiales de investigación por lo que considera que esta parte de la recomendación está cumplida tal como fue calificado en el informe anual de 2018. Sin embargo, en lo que respecta a la porción de la recomendación sobre la operatividad de la FEADLE la CIDH encuentra que los esfuerzos aún son insuficientes, que el despliegue de sus operaciones no alcanza un impacto sustancial que permita corroborar nuevos avances en el cumplimiento de la recomendación. En consecuencia, la CIDH considera que esta recomendación se encuentra en cumplimiento parcial.

III. Acceso a la información:

- En cuanto a la atribución que le confiere la ley de Acceso a la Información a la Consejería Jurídica de la presidencia, se recomienda reglamentar dicha facultad de acuerdo a los principios internacionales referidos a acceso a la información pública y seguridad nacional.
- Fortalecer las leyes, políticas y prácticas para asegurar que las autoridades judiciales tengan pleno acceso a la información relevante cuando investigan y procesan casos de violaciones a los derechos humanos atribuidas a miembros de las fuerzas de seguridad.
- Adoptar las medidas pertinentes para que los cuerpos de seguridad recopilen, sistematicen y publiquen periódicamente la información referida a afectaciones a la vida e integridad, como consecuencia de la lucha contra el crimen organizado. La información relativa a tales afectaciones deberá hacer una descripción del lugar donde ocurrieron, la fecha, los datos de la unidad del sector seguridad que hubiera estado presente cuando ocurrieron, información sobre su mandato y control. Así mismo, cuáles fueron las causas de la afectación y de la incapacidad para impedirlos.

339. La Relatoría Especial ha tomado nota en sus anteriores informes sobre la aprobación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, lo que muestra un compromiso del Estado mexicano con la transparencia y el derecho de acceso a la información. Sin embargo, la Relatoría Especial ha manifestado su preocupación por la información recibida sobre los obstáculos que existirían para garantizar el acceso a la información relacionada con violaciones a derechos humanos. Además, la Relatoría reitera su preocupación por el progresivo retroceso en la política de transparencia activa e información pública de las muertes de civiles y militares en operativos de seguridad, en particular cuando intervienen las fuerzas armadas⁵⁰⁶.

⁵⁰³ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 91.

⁵⁰⁴ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, págs. 91-91.

⁵⁰⁵ Procuraduría General de la República de México. Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad. [Informe estadístico de la Fiscalía Especial de para la Atención a Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión](#). México: FEADLE, p. 7.

⁵⁰⁶ CIDH. [Situación de los derechos humanos en Mexico](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15. 31 diciembre 2015, párrs. 499 a 505.

340. Con respecto a la recomendación señalada por la CIDH, sobre la **reglamentación de la atribución que le confiere la ley de Acceso a la Información a la Consejería Jurídica de la Presidencia de apelar cualquier decisión de desclasificar información, realizada por el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI), que ponga en riesgo los intereses de seguridad nacional**, el Estado indicó que “de tener información actualizada la compartirá con la Comisión”⁵⁰⁷. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado indicó que el INAI, junto con organizaciones de la sociedad civil, desarrolló y coordinó el proyecto “Memoria y Verdad” con el objetivo de promover garantías de no repetición, derecho a la verdad, facilitar el acceso a información, entre otros⁵⁰⁸.

341. La CIDH llama la atención de que desde hace dos años el Estado no ha presentado información pertinente, por lo que se considera que se encuentra pendiente de cumplimiento.

342. Respecto a la recomendación de **fortalecer las leyes, políticas y prácticas para asegurar que las autoridades judiciales tengan pleno acceso a la información relevante cuando investigan y procesan casos de violaciones a los derechos humanos atribuidas a miembros de las fuerzas de seguridad**, el Estado señaló que reiteraba lo señalado en los informes previamente rendidos⁵⁰⁹, la CIDH reitera que el Estado mexicano posee un marco normativo e institucional que favorece de manera amplia el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, así como la promoción de este derecho como un elemento esencial para el ejercicio de la libertad de expresión. Sin embargo, la Relatoría Especial ha reiterado su preocupación en relación al segundo párrafo del artículo 36 de la aprobación de la “Ley General de Archivos” de 2018⁵¹⁰ que dispone que “[l]os documentos que contengan datos personales sensibles, de acuerdo con la normatividad en la materia, respecto de los cuales se haya determinado su conservación permanente por tener valor histórico, conservarán tal carácter, en el archivo de concentración, por un plazo de 70 años, a partir de la fecha de creación del documento, y serán de acceso restringido durante dicho plazo”. En este contexto, informaciones recibidas con anterioridad apuntan que el artículo 27 de la Ley Federal de Archivos, ley actualmente derogada, que consagraba un plazo de reserva de 30 a 70 años sobre datos personales, fue utilizado en distintas oportunidades con para ocultar nombres de servidores públicos y otra información sobre graves violaciones de derechos humanos⁵¹¹. Respecto de esta materia, en sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado indicó que la Consejería Jurídica de la Presidencia solo ha utilizado la prerrogativa que la confiere la Ley para evitar la desclasificación de información en cuatro oportunidades entre los años 2015 y 2017⁵¹².

343. Relacionado con lo anterior, la Relatoría Especial ha tomado nota de que el 4 de abril de 2019, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en México emitió dos sentencias de amparos con referencia al derecho a la verdad sobre los casos de las masacres de San Fernando y Cadereyta. De esta manera, se logra catalogar, por parte del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), hechos de graves violaciones a los derechos humanos con fines de acceso a la información y ya no sería necesario esperar la determinación de la CNDH para acceder a dicha información.

344. En razón de la solicitud información realizada por un ciudadano después del asesinato de la periodista Norma Sarabia, el 12 de junio de 2019, el INAI recordó a la FGR la obligación que tiene de dar a conocer el número de denuncias, averiguaciones previas, carpetas de investigación y órdenes de aprehensión por delitos contra la libertad de expresión, lesiones, tortura, secuestro, homicidio, desaparición forzada,

⁵⁰⁷ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 93.

⁵⁰⁸ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 133.

⁵⁰⁹ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 93.

⁵¹⁰ Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados. [Ley General de Archivos](#), 15 de junio de 2018.

⁵¹¹ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH / Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión. [Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en México, Junio de 2018](#). Párr. 58.

⁵¹² Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párrs. 134 y 135.

violación de correspondencia o revelación de fuentes o secretos, cometidos en contra de periodistas y personas defensoras de derechos humanos, en 2017 y 2018⁵¹³. Asimismo, indicó que deben informar sobre el plan operativo de trabajo y los porcentajes de cumplimiento del Mecanismo de Protección a Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos, así como el número de denuncias presentadas ante la entonces Procuraduría General de la República.

345. En consideración de lo anterior, pese a la falta de información presentada por el Estado, la CIDH considera que la presente recomendación se encuentra en cumplimiento parcial.

346. En relación con la recomendación de **adoptar las medidas pertinentes para que los cuerpos de seguridad recopilen, sistematicen y publiquen periódicamente la información referida a afectaciones a la vida e integridad, como consecuencia de la lucha contra el crimen organizado y la información relativa a tales afectaciones deberá hacer una descripción del lugar donde ocurrieron, la fecha, los datos de la unidad del sector seguridad que hubiera estado presente cuando ocurrieron, información sobre su mandato y control**, el Estado informó que cuando el personal naval de la Secretaría de la Marina ejecuta las detenciones de conformidad con las disposiciones constitucionales, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica de la FGR y el Código Nacional de Procedimientos Penales⁵¹⁴.

347. Al respecto, la CIDH se atiene a sus comentarios relacionados con la obligación de emitir informes pormenorizados e informes públicos de las operaciones en las cuales el Estado hace uso de la fuerza según ha sido establecido por la Ley sobre el Uso de la Fuerza (infra xx). Si bien la información remitida por el Estado es demasiado general, la CIDH encuentra que lo determinado por la Ley sobre Uso de la Fuerza permite valorar que existe avance en relación con el cumplimiento de esta recomendación. Sin embargo, la CIDH reitera que la diferencia entre los informes pormenorizados de tipo interno y los informes públicos cuya finalidad es presentar la información sistematizada, podría generar un doble estándar y selectividad de la información por parte de los operadores, determinando a priori una restricción al acceso de la información, sin que la legitimidad de la mencionada restricción sea evidente. En virtud de lo anterior, la CIDH considera que la medida se encuentra en cumplimiento parcial sustancial.

IV. Mecanismo de Protección para Defensores y Periodistas:

- Requerir a las autoridades competentes tomar en consideración los parámetros internacionales en materia de protección, especialmente, las consideraciones desarrolladas en el “Segundo Informe sobre la situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas” y el “Informe Violencia contra periodistas y trabajadores de medios de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH”.
- Proporcionar todo el apoyo político necesario para el adecuado funcionamiento del mecanismo de protección, el cual incluya los recursos económicos necesarios para que puedan desarrollar eficientemente sus competencias en materia de protección y el mismo sea sostenible en el tiempo.
- Adoptar todas las medidas necesarias para asignar y capacitar a todo el personal necesario para su operación adecuada.
- Garantizar que los estudios de riesgo y la implementación de las medidas de prevención y de protección sean realizados de manera adecuada y atendiendo la urgencia de los asuntos. Por tanto, que en los procesos de valoración de riesgo, asignación de esquemas de protección y revisión sobre su idoneidad, se garantice una adecuada participación, comunicación y concertación con las personas amparadas por el mecanismo de protección, así como beneficiarios de medidas cautelares solicitadas por la CIDH.
- Realizar la evaluación y adopción de medidas de protección diferenciadas para mujeres, líderes indígenas y defensores ambientales.

⁵¹⁴ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 93.

- Exhortar al Estado a implementar estrategias para que las diferentes instituciones, en los diversos niveles federales y estatales, trabajen de manera articulada a fin de proporcionar una respuesta integral en todos los temas relacionados con la protección de las y los defensores de derechos humanos, así como también de periodistas.
- Alentar al mecanismo de protección a implementar una estrategia de difusión sobre sus competencias, los requisitos para ingresar al programa, entre otra información necesaria, con el objetivo de que defensores de derechos humanos y periodistas conozcan sobre la protección que puede proporcionar el mecanismo. De igual forma y de acuerdo a estándares internacionales, proporcionar acceso a la información necesaria sobre el mecanismo de protección, a fin de proporcionar mayor transparencia sobre el trabajo que se está desarrollando.
- Alentar al mecanismo de protección a adoptar un procedimiento que le permita ordenar medidas de protección de oficio en aquellos casos que por su gravedad y urgencia las requieran de forma inmediata.
- Instar al Estado a duplicar esfuerzos para investigar los hechos que motivan el ingreso y permanencia de las personas amparadas por el mecanismo de protección, con el propósito de establecer como política de Estado la investigación como medida de prevención.
- Alentar al mecanismo a adoptar herramientas que le permitan realizar mediciones sobre la efectividad de las medidas implementadas, así como incrementar la transparencia de todo lo actuado para incrementar la confianza de los beneficiarios. Lo anterior deberá acompañarse del desarrollo de una política de prevención y de participación de la población objetivo.

348. La CIDH reconoce las importantes medidas adoptadas por el Estado frente al significativo aumento de personas defensoras y periodistas beneficiarias del Mecanismo de Protección, entre las que se encuentran beneficiarios de medidas cautelares otorgadas por esta Comisión⁵¹⁵, y medidas provisionales de la Corte Interamericana⁵¹⁶. A pesar de estos esfuerzos, la CIDH identificó que durante 2019 el Mecanismo Federal para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos y Periodistas continuó enfrentando una serie de

⁵¹⁵ CIDH, Resolución 82/2018, Medida Cautelar N° 1165/18, Asunto Sergio López Cantera respecto de México, 18 de octubre de 2018; CIDH, Resolución 27/2018, Medida Cautelar N° 1014/17, Asunto Niña indígena U.V.O. y familia respecto de México, 5 de mayo de 2018; CIDH, Resolución 1/2018, Medida Cautelar N° 685/16, Asunto Lucila Bettina Cruz y su núcleo familiar respecto de México, 4 de enero de 2018; CIDH, Resolución 31/2017, Medida Cautelar N° 209/17, Asunto Francisco Javier Barraza Gómez respecto de México, 15 de agosto de 2017; CIDH, Resolución 24/2016, Medida Cautelar N° 29/16, Asunto Margarita Marín Yan y otros respecto de México, 15 de abril de 2016; CIDH, Resolución 20/2016, Medida Cautelar N° 451/14, Asunto Norma Madero Jiménez y otros respecto de México, 7 de abril de 2016; CIDH, Resolución 7/2016, Medida Cautelar N° 452/13, Asunto Lauro Baumea Mora y otros respecto de México, 2 de marzo de 2016; CIDH, Resolución 1/2016, Medida Cautelar N° 388/12, Asunto Edgar Ismael Solorio Solís y otros respecto de México, 13 de enero de 2016; CIDH, Resolución 16/2015, Medida Cautelar N° 513/15, Asunto X y otros respecto de México, 16 de noviembre de 2015; CIDH, Resolución 44/2015, Medidas Cautelares N° 561/2015, Asunto Zenaida Candia Espinobarros y su núcleo familiar respecto de México, 10 de noviembre de 2015; CIDH, Resolución 30/2015, Medidas Cautelares N° 506/14, Asunto Marcelo Pérez Pérez e Isidro Hernández Gutiérrez respecto de México, 1 de septiembre de 2015; CIDH, Resolución 15/2015, Medidas Cautelares N° 106/15, Asunto Cruz Sánchez Lagarda y otros respecto de México, 27 de abril de 2015; CIDH, Resolución 14/2015, Medidas Cautelares N° 77/15, Asunto Defensoras E. y K. y sus familiares respecto de México, 27 de abril de 2015; CIDH, Resolución 5/2015, Medidas Cautelares N° 13/15, Asunto Norma Mesino Mesino y 10 miembros de su familia respecto de México, 25 de febrero de 2015; CIDH, Resolución 1/2018, Medidas Cautelares N° 5/15, Asunto José Moisés Sánchez Cerezo, respecto de México, 26 de enero de 2015; y otras MC; Corte IDH. Caso Fernández Ortega y otros Vs. México.

⁵¹⁶ Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 13 de marzo de 2019; Corte IDH. Asunto Alvarado Reyes y otros respecto de México. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 14 de marzo de 2018; Corte IDH. Asunto Alvarado Reyes y otros respecto de México. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 14 de noviembre de 2017; Corte IDH. Asunto Castro Rodríguez respecto de México. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 14 de noviembre de 2017; Corte IDH. Asunto Integrantes de la Comunidad Indígena de Choréachi respecto de México. Solicitud de Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 25 de marzo de 2017; Corte IDH. Caso Fernández Ortega y otros Vs. México. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 7 de febrero de 2017; Corte IDH. Caso Fernández Ortega y otros Vs. México. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de febrero de 2016; Corte IDH. Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de febrero de 2016; Corte IDH. Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de junio de 2015; Corte IDH. Asunto Alvarado Reyes y otros respecto de México. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de junio de 2015; Corte IDH. Asunto Castro Rodríguez respecto de México. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de junio de 2015; y otras MP.

obstáculos para cumplir con las recomendaciones emitidas por la Comisión, señalados anteriormente en la sección de “Defensores de derechos humanos”.

349. Con respecto a la recomendación de **requerir a las autoridades competentes tomar en consideración los parámetros internacionales en materia de protección, especialmente, las consideraciones desarrolladas en el “Segundo Informe sobre la situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas” y el “Informe Violencia contra periodistas y trabajadores de medios de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH”**, la CIDH vuelve a destacar la aprobación de los “Lineamientos para el Reconocimiento a la Labor de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas” que recoge recomendaciones de la CIDH y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Además, la Comisión saluda la reciente presentación del “Diagnóstico sobre el Funcionamiento del Mecanismo” realizado por la ONU–Derechos Humanos a solicitud de la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, a partir del cual, el Estado afirma que se estarán realizando las modificaciones pertinentes para mejorar y fortalecer la estructura del Mecanismo, así como la protección de las personas beneficiarias⁵¹⁷

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

351. En relación la recomendación de **proporcionar todo el apoyo político necesario para el adecuado funcionamiento del mecanismo de protección, el cual incluya los recursos económicos necesarios para que puedan desarrollar eficientemente sus competencias en materia de protección y el mismo sea sostenible en el tiempo**, la CIDH se atiene a lo señalado en este informe respecto de la falta de financiamiento del mecanismo de protección en la sección de recomendaciones en materia de personas defensoras de derechos humanos. Tomando en consideración la crisis presupuestaria del Mecanismo de Protección y sus implicancias para el despliegue de una protección efectiva la CIDH reitera que esta recomendación se mantiene como parcialmente cumplida.

352. Respecto a la recomendación de **adoptar todas las medidas necesarias para asignar y capacitar a todo el personal necesario para su operación adecuada**, la CIDH conoció que en 2019 el Servicio de Protección Federal (SPF), a través de sus programas permanentes de profesionalización, capacitó a parte de los agentes de seguridad responsables de garantizar la protección de las personas defensoras y periodistas, a manera de fortalecer sus capacidades en el estudio del entorno de las personas protegidas, tanto en el ámbito físico, social y digital; así como su exposición a situaciones de riesgo⁵¹⁸. Sin embargo, durante el mismo año, la CIDH ha recibido información de la ausencia de programas y manuales de capacitación para los funcionarios públicos que operan al interior del mecanismo y los integrantes de la Junta de Gobierno⁵¹⁹.

353. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado señaló que el personal del Mecanismo recibió múltiples capacitaciones en materia de derechos humanos. Además, afirmó que del 5 al 9 de agosto de 2019 se llevó a cabo una capacitación intensiva al personal del Mecanismo en materia de aplicación de metodologías de análisis de riesgo con perspectiva de género, y sobre el diseño de planes de protección integrales y con enfoque diferencial⁵²⁰.

354. En estos términos, y tomando en consideración que el Estado no remitió información de avance respecto de 2019, la CIDH valora que esta recomendación continúa pendiente de cumplimiento en el

⁵¹⁷ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 96.

⁵¹⁸ Gobierno de México, [Elementos del Servicio de Protección Federal son capacitados para el mecanismo de seguridad a defensores de derechos humanos y periodistas](#), 22 de septiembre de 2019.

⁵¹⁹ OACNUDH, [Diagnóstico sobre el funcionamiento del mecanismo](#), Ciudad de México, julio 2019, pág. 232.

⁵²⁰ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párrs. 136 – 137.

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

355. En cuanto a la recomendación **de garantizar que los estudios de riesgo y la implementación de las medidas de prevención y de protección sean realizados de manera adecuada y atendiendo la urgencia de los asuntos y que en los procesos de valoración de riesgo, asignación de esquemas de protección y revisión sobre su idoneidad se garantice una adecuada participación, comunicación y concertación con las personas amparadas por el mecanismo de protección, así como beneficiarios de medidas cautelares solicitadas por la CIDH**, el Estado volvió a informar a la CIDH que “al interior del Mecanismo se desarrolló una metodología para evaluar la implementación de las medidas de protección en la que se prevé consultar a las personas beneficiarias y revisar los procedimientos de implementación por parte de quienes intervienen”. Asimismo, reiteró que la Unidad de Evaluación de Riesgo “evalúa periódicamente la idoneidad y eficacia de las medidas de protección otorgadas en cada caso”⁵²¹ y, en las observaciones al proyecto del presente informe, agregó que en la actualidad el instrumento se viene perfeccionando con ayuda de un experto internacional⁵²².

356. La CIDH ha conocido que organizaciones de derechos humanos manifestaron que durante el 2018 se realizaron una serie de reuniones con la sociedad civil y funcionarios del mecanismo para aportar al diseño de protocolos de análisis de riesgos, sin embargo, en el 2019, algunos de estos funcionarios dejaron la institución, debilitando así el compromiso y diálogo entre ambos sectores⁵²³. Adicionalmente, en mayo de 2019, la CIDH recibió información de que organizaciones defensoras de derechos humanos denunciaron la reducción de los espacios de diálogo en entre sociedad civil y gobierno, especialmente, la falta de participación en la construcción de las políticas de seguridad⁵²⁴. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado indicó que los integrantes del Consejo Consultivo Ciudadano concurren a la Junta de Gobierno⁵²⁵.

357. Con base en la información disponible y en vista que el Estado no aportó nuevos datos sobre el cumplimiento y seguimiento de la presente recomendación en el 2019, la CIDH concluye que la presente recomendación continua parcialmente cumplida. En este contexto, invita al Estado a redoblar esfuerzos en la adopción de medidas que aseguren la labor de las personas defensores y periodistas frente a riesgos particulares y por razones de género., así como a fortalecer los espacios de participación y diálogo con sociedad civil y las personas beneficiarias de los mecanismos de protección.

358. Con respecto a la recomendación de **realizar la evaluación y adopción de medidas de protección diferenciadas para mujeres, líderes indígenas y defensores ambientales**, la CIDH no recibió información sobre acciones concretas llevadas adelante por parte del Estado. Advirtiendo la falta de información, y tomando en consideración los ataques ya referidos en este informe en contra de periodistas y líderes indígenas, la CIDH considera que esta recomendación mantiene su calificación de que este recomendación se encuentra parcialmente cumplida.

359. Con relación a la recomendación de **exhortar al Estado a implementar estrategias para que las diferentes instituciones, en los diversos niveles federales y estatales, trabajen de manera**

⁵²¹ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 74.

⁵²² Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 138.

⁵²³ WOLA, [Canbiando el curso de la impunidad: Protección y acceso a la justicia para personas defensoras de derechos humanos y periodistas en México](#), marzo de 2019, pág.9.

⁵²⁴ CMDPDH, [Carta de las OSC Mexicanas. Personas Defensoras junto con el apoyo de Organizaciones Internacionales en seguimiento a la visita de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de la ONU a México](#), 6 de mayo de 2019.

⁵²⁵ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 139

articulada a fin de proporcionar una respuesta integral en todos los temas relacionados con la protección de las y los defensores de derechos humanos, así como también de periodistas, el Estado reiteró lo señalado en sus informes anteriores⁵²⁶. Al respecto, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH indicó que la implementación del Mecanismo de Protección para periodistas sigue siendo poco efectiva al ser deficiente la coordinación entre todos los niveles de gobierno y entre instituciones. A pesar de contar con la firma de convenios de cooperación con las 32 entidades federativas, estos no son vinculantes y el Gobierno Federal no puede exigir su cumplimiento, lo que imposibilita la implementación adecuada de las medidas de protección. Además, la falta de participación de las fuerzas de seguridad en los programas, la intervención reactiva y policial, la ausencia de análisis de riesgo y medidas de protección acorde a las necesidades de las personas defensoras y periodistas, y la privatización de las medidas de seguridad son algunas de las dificultades que presenta el mecanismo⁵²⁷.

360. La CIDH considera que la recomendación se encuentra parcialmente cumplida, en vista de que existen estrategias a nivel federal y estatal, pero su implementación aún enfrenta retos que comprometen la efectividad del sistema.

361. En cuanto a la recomendación de **alentar al mecanismo de protección a implementar una estrategia de difusión sobre sus competencias, los requisitos para ingresar al programa, entre otra información necesaria, con el objetivo de que defensores de derechos humanos y periodistas conozcan sobre la protección que puede proporcionar el mecanismo** y, de igual forma y de acuerdo a estándares internacionales, **proporcionar acceso a la información necesaria sobre el mecanismo de protección, a fin de proporcionar mayor transparencia sobre el trabajo que se está desarrollando**, el Estado reiteró lo ya señalado en relación con la operatividad del sitio web “<https://www.gob.mx/defensorasyperiodistas>”⁵²⁸. Respecto del contenido en el sitio web, el Estado indicó que “se encuentran diversos documentos para informar sobre el fideicomiso del Mecanismo, el reconocimiento a las labores de las personas defensoras y periodistas, y particularmente sobre las labores realizadas”. La CIDH nota que la plataforma dispone de información general sobre el Mecanismo de Protección, notas de prensa de las acciones realizadas, además de información pública de contacto, entre ellas, dos números telefónicos, correo electrónico y dirección de la entidad. Con base en lo anterior y en vista que el Estado no adicionó información sobre el cumplimiento y seguimiento de la presente recomendación en el 2019, la CIDH estima que continúa parcialmente cumplida.

362. En relación con la recomendación de **alentar al mecanismo de protección a adoptar un procedimiento que le permita ordenar medidas de protección de oficio en aquellos casos que por su gravedad y urgencia las requieran de forma inmediata**, en sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado indicó que el Mecanismo otorgó en el 2019, un total de 663 medidas urgentes de protección⁵²⁹. Si bien la Comisión reconoce que el otorgamiento de las medidas de protección demuestra el funcionamiento del mecanismo, la recomendación gira en torno al procedimiento de oficio, respecto del cual el Estado no aportó información. Por lo mismo, CIDH considera que esta recomendación continúa parcialmente cumplida.

363. En cuanto a la recomendación de **instar al Estado a duplicar esfuerzos para investigar los hechos que motivan el ingreso y permanencia de las personas amparadas por el mecanismo de protección, con el propósito de establecer como política de Estado la investigación como medida de prevención**, la CIDH no recibió información sobre acciones concretas llevadas adelante por parte del Estado. Advirtiendo la falta de información, la CIDH considera que esta recomendación continúa pendiente de cumplimiento.

⁵²⁶ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 93.

⁵²⁷ Artículo 19. Protocolo de la impunidad en delitos contra periodistas. Análisis de investigaciones sobre delitos contra la Libertad de Expresión. Cap. 1 Pág. 17.

⁵²⁸ Séptimo Informe del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones contenidas en el informe “Situación de los Derechos Humanos en México”, pág. 100.

⁵²⁹ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 140.

364. Respecto de la recomendación **de 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 acompañado del desarrollo de una política de prevención y de participación de la población objetivo**, en sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado indicó que el Mecanismo puede ser contactado electrónicamente y que éste coloca información estadística y presupuestal en su portal web⁵³⁰. Advirtiendo la falta de información específica, la CIDH considera que esta recomendación continua pendiente de cumplimiento.

V. CONCLUSIONES

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

2. Durante el 2019 continúan siendo de especial preocupación los elevados números de desapariciones y homicidios sin una debida investigación, así como la situación de inseguridad de personas o grupos más expuestos por razones de discriminación histórica, como las mujeres, la niñez, las personas migrantes, pueblos indígenas, pueblos afrodescendientes, personas privadas de libertad, o por sus actividades como defensoras de derechos humanos y periodistas, quienes son víctimas de asesinatos, desapariciones, secuestros, tortura, amenazas y hostigamientos.

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

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

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

⁵³⁰ Observaciones y comentarios del Estado de 13 de enero de 2020, párr. 141.