



Asamblea General

Distr. general
6 de mayo de 2016
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

32º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca del seguimiento de su misión a México

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Consejo de Derechos Humanos el informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, sobre un análisis del avance realizado por México en la aplicación de las recomendaciones formuladas tras su visita oficial a México, del 22 de abril al 2 de mayo de 2013 (A/HRC/26/36/Add.1). Las recomendaciones que figuran en el informe de la misión del Relator Especial tenían por objeto mejorar la protección del derecho a la vida y fortalecer la rendición de cuentas por las vulneraciones de ese derecho.

Durante el período objeto de examen persistían las ejecuciones extrajudiciales y el uso excesivo de la fuerza por los agentes de seguridad. Los grupos vulnerables seguían estando expuestos a la violencia y a los asesinatos y careciendo de una protección adecuada en la legislación y en la práctica. El Gobierno de México ha adoptado medidas en un intento de reducir el número de homicidios, hacer frente a la impunidad, reducir la militarización de la seguridad pública, mejorar la coordinación institucional y la recopilación de información en las investigaciones de vulneraciones de los derechos humanos y ofrecer protección jurídica a los grupos vulnerables; sin embargo, es necesario intensificar los esfuerzos y aplicarlos debidamente en la práctica. La privación arbitraria de la vida y la impunidad siguen siendo problemas graves en México, así como las reparaciones para las víctimas, que requieren voluntad política y esfuerzos concertados.

GE.16-07408 (S) 250616 260516



* 1 6 0 7 4 0 8 *

Se ruega reciclar



Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca del seguimiento de su misión a México*

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Metodología	3
III. Observaciones generales	3
IV. Marco jurídico y de políticas de la protección del derecho a la vida.....	4
A. Fundamentos constitucionales y de derecho internacional	4
B. Problemas derivados de la prolongada militarización	5
C. Otras necesidades legislativas.....	7
D. Necesidad de fortalecer el ordenamiento jurídico y el sistema de aplicación de la ley	8
E. Instituciones de derechos humanos.....	12
F. El legado de la “Guerra Sucia”	13
V. Grupos e individuos vulnerables que suelen ser objeto de ataques	14
A. Mujeres	15
B. Migrantes	16
C. Periodistas y defensores de los derechos humanos	17
D. Niños y niñas	19
E. Reclusos y detenidos.....	20
F. Personas lesbianas, gais, bisexuales y transgénero	20
VI. Conclusiones	21
VII. Resumen del seguimiento de cada recomendación	21
A. Marco jurídico y de políticas	21
B. Personas vulnerables.....	22
C. General.....	22

* Se distribuye únicamente en el idioma en que fue presentado y en español.

I. Introducción

1. El presente informe contiene un análisis del avance realizado por México en la aplicación de las recomendaciones formuladas por el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, tras su visita al país, del 22 de abril al 2 de mayo de 2013. El informe de la misión (A/HRC/26/36/Add.1) fue presentado al Consejo de Derechos Humanos en su 26º período de sesiones, celebrado en junio de 2014.
2. Durante su visita a México, el Relator Especial observó que el derecho a la vida estaba en grave peligro en el país como resultado de diversos factores, entre ellos las deficiencias del sistema jurídico, el aumento de la delincuencia organizada y el narcotráfico, la militarización de la policía, la falta de disposición o de capacidad de la policía y los fiscales para iniciar investigaciones, la desconfianza de la ciudadanía hacia el poder judicial y la falta de rendición de cuentas por las violaciones cometidas.
3. El Relator Especial formuló las siguientes recomendaciones generales: establecer un marco jurídico y de políticas para la protección del derecho a la vida; promover la rendición de cuentas por las vulneraciones de los derechos humanos pasadas y presentes; poner fin a la militarización de la seguridad pública; aplicar la jurisdicción civil en los casos de vulneraciones de los derechos humanos; adoptar normas exhaustivas sobre el uso de la fuerza por los agentes del orden; proteger los derechos humanos en la lucha contra la delincuencia organizada; y proteger el derecho a la vida de los grupos vulnerables.

II. Metodología

4. En el párrafo 8 de su resolución 26/12, el Consejo de Derechos Humanos instó a los Estados, entre otras cosas, a cooperar con el Relator Especial en el desempeño de su labor y prestarle asistencia, facilitar toda la información necesaria que solicite y velar por que se otorgue el debido seguimiento a sus recomendaciones y conclusiones, en particular proporcionando información al Relator Especial sobre las medidas adoptadas en respuesta a esas recomendaciones.
5. A fin de realizar el seguimiento de su misión a México, el Relator Especial solicitó información al Gobierno de México y otros agentes sobre las medidas adoptadas para aplicar sus recomendaciones. El Gobierno respondió el 28 de septiembre de 2015 y el 15 de marzo de 2016 se envió un borrador del presente informe de seguimiento al Gobierno para que formulara sus observaciones. El Gobierno presentó sus observaciones el 13 de abril de 2016.
6. El Relator Especial agradece al Gobierno de México la información facilitada sobre las medidas adoptadas para aplicar las recomendaciones que figuran en el informe sobre su misión y la respuesta del Gobierno al presente informe. También expresa su gratitud a todos los que han contribuido a elaborar el presente informe.

III. Observaciones generales

7. En el informe sobre su misión, el Relator Especial destacó los inquietantes niveles de violencia en México y las ejecuciones extrajudiciales generalizadas perpetradas por las fuerzas de seguridad y los miembros de los cárteles, al tiempo que subrayó la prevalencia de la impunidad por esos delitos. Recomendó que la protección del derecho a la vida, en particular la cuestión de la rendición de cuentas, debería ocupar un lugar central en el plan

nacional de derechos humanos que estaba en proceso de elaboración (párr. 120)¹. En respuesta a esa recomendación, el Gobierno de México indicó que todas las medidas previstas en el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018 estaban encaminadas a lograr las condiciones que permitieran la prevención de las violaciones de los derechos humanos y el disfrute de los derechos humanos por todas las personas. Algunas fuentes no gubernamentales observaron que el Programa no incluía objetivos o estrategias para promover la rendición de cuentas por las ejecuciones ilegales ni establecía indicadores para registrar el número de enjuiciamientos por violaciones de los derechos humanos. El Relator Especial lamenta no haber recibido información específica sobre las medidas previstas en el Programa para proteger el derecho a la vida y garantizar la rendición de cuentas por la vulneración de esas medidas.

IV. Marco jurídico y de políticas de la protección del derecho a la vida

A. Fundamentos constitucionales y de derecho internacional

8. El Relator Especial observó en su informe anterior que México había realizado importantes cambios jurídicos y de políticas y expresó su encomio por la reforma constitucional de 2011, que otorgaba a los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales el mismo rango jurídico que la Constitución; no obstante, destacó que debían tomarse medidas adicionales en el plano estructural y de aplicación de las disposiciones para prevenir las pérdidas de vidas humanas resultantes de actos ilícitos. El Relator Especial recomendó que se promulgara la legislación federal y estatal pendiente de aprobación para hacer efectiva la reforma en materia de derechos humanos. Las propuestas presentadas al Congreso Federal que podrían debilitar las cláusulas progresistas de la reforma deberían ser rechazadas. Se debería mantener y proteger el principio *pro homine* y reforzar la paridad entre el derecho internacional y el derecho nacional (párr. 93).

9. En su respuesta, el Gobierno informó al Relator Especial sobre las actividades emprendidas para poner en práctica la reforma, en particular la labor de refuerzo del proceso de aplicación, la capacitación de los funcionarios públicos y la difusión de información sobre la reforma. El Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018 había entrado en vigor y se había establecido una mesa redonda permanente para la revisión del marco normativo administrativo y su armonización con la reforma constitucional sobre los derechos humanos. En su respuesta, el Gobierno no especificó si se habían promulgado leyes para aplicar la reforma. Otros informes indican que la armonización de la legislación federal y estatal con la reforma constitucional de 2011 sigue siendo insuficiente. Con respecto a la paridad entre el derecho internacional y nacional de los derechos humanos, el Gobierno informó de que la Suprema Corte de Justicia había adoptado la decisión 293/2011², según la cual los derechos humanos consagrados en la Constitución y los ratificados en los tratados internacionales tenían el mismo rango jurídico y juntos constituían el parámetro de control de regularidad constitucional. En su decisión, la Suprema Corte señaló también el carácter vinculante de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El Relator Especial acoge con beneplácito esas novedades; no obstante, cabe señalar que la decisión establece también que, si la Constitución prevé expresamente una restricción del ejercicio de los derechos humanos,

¹ Salvo que se indique lo contrario, los números de párrafo entre paréntesis se refieren a los párrafos del informe sobre la misión (A/HRC/26/36/Add.1).

² México, Suprema Corte de Justicia, Contradicción de Tesis 293/2011, 3 de septiembre de 2013, pág. 96.

prevalecerá la restricción constitucional, lo que en la práctica invalida la aplicación del principio *pro homine*. El Relator Especial expresa su preocupación por la jurisprudencia de la Suprema Corte sobre esta cuestión, que tiene el efecto de restablecer el régimen de supremacía constitucional.

10. El Relator Especial acogió con satisfacción las reformas destinadas a transformar el sistema semiinquisitivo del país en un sistema oral y acusatorio de justicia penal. No obstante, señaló la lentitud con que se habían aplicado y recomendó que se aceleraran tanto a nivel federal como estatal (párr. 94). El Gobierno informó sobre las iniciativas emprendidas para aplicar la reforma del sistema penal, entre ellas: a) la capacitación de la judicatura y la policía; b) la adopción de un acuerdo nacional para ayudar a armonizar el marco normativo; c) el acuerdo de colaboración entre varios departamentos gubernamentales, judiciales y policiales para coordinar las actividades de fomento de la capacidad relativas al nuevo sistema penal; y d) la creación en 2012 de la Unidad para la Implementación del Sistema Procesal Penal Acusatorio en la Procuraduría General de la República, que se reforzó mediante los acuerdos A/068/12 (*Diario Oficial*, 17 de abril de 2012), A/182/14 (12 de febrero de 2015), A/032/15 (15 de mayo de 2015) y A/037/15 (1 de junio de 2015). El Código Federal de Procedimientos Penales se publicó en marzo de 2014 para regular el sistema acusatorio y armonizar los procedimientos penales a escala federal y estatal. Con respecto a la tasa de aplicación, el sistema funcionaba plenamente en 6 entidades federativas y parcialmente en las otras 25. A escala local, el nuevo sistema estaba operativo en ocho estados. El Gobierno esperaba que el sistema acusatorio estuviera en vigor en todo el país en junio de 2016. Las fuentes no gubernamentales observaron que las entidades federativas que habían aplicado el sistema aún no habían reformado totalmente sus prácticas de investigación y administración de justicia según lo establecido. El Relator Especial acoge con beneplácito el avance realizado y señala la necesidad de aplicar plenamente el nuevo sistema penal.

B. Problemas derivados de la prolongada militarización

Apartarse del paradigma militar en las actividades policiales

11. En su informe anterior, el Relator Especial criticó a México por el hecho de que las fuerzas armadas tenían encomendadas funciones de seguridad pública y señaló el riesgo de abuso por los agentes que no podían renunciar al paradigma militar y la falta de rendición de cuentas por esos abusos en la justicia militar. Recomendó que se adoptaran todas las medidas necesarias, con efecto inmediato, para que la defensa de la seguridad pública estuviera en manos de civiles y no de las fuerzas de seguridad militares (párr. 103).

12. El Gobierno indicó que la participación del ejército, la armada y la fuerza aérea en la defensa de la seguridad pública se ajustaba a lo dispuesto en el artículo 129 de la Constitución y en la opinión jurídica 38/2000, en virtud de la cual las fuerzas armadas estaban constitucionalmente facultadas para ejercer funciones de seguridad pública en auxilio de las autoridades competentes. Algunas fuentes no gubernamentales informaron de que, en algunas entidades federativas, se había encomendado a los militares la seguridad pública.

13. El Relator Especial lamenta que no se haya avanzado en la aplicación de la recomendación y señala una serie de trágicos acontecimientos en los que recientemente las fuerzas armadas fueron el centro de las acusaciones de ejecuciones extrajudiciales. En junio de 2014 murieron 22 civiles en Tlatlaya, estado de México, en un enfrentamiento entre civiles armados sospechosos de estar involucrados en la delincuencia organizada y el ejército. Si bien las autoridades mexicanas declararon que todas las muertes se habían producido como parte de un “tiroteo”, los documentos militares revelaron que existía una

orden explícita de “matar a criminales”³. Posteriormente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos determinó que al menos 12 de las víctimas, y posiblemente hasta 15, fueron privadas de la vida extrajudicialmente tras ser capturadas⁴. Otros casos en los que presuntamente participaron militares son la desaparición forzada y el asesinato de siete personas en el municipio de Calera, estado de Zacatecas, en julio de 2015, y la muerte de un niño de 12 años en Santa María de Ostula, estado de Michoacán, en julio de 2015⁵.

14. En el informe sobre su misión, el Relator Especial tomó nota del plan del Gobierno para crear una gendarmería nacional como parte de su estrategia para reducir la violencia. Señaló la necesidad de que la gendarmería funcionara dentro de un marco de derechos humanos y recomendó que se creara por ley, que sus agentes recibieran capacitación adecuada para realizar tareas de seguridad pública de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos y estuvieran sujetos a medidas efectivas de rendición de cuentas ante autoridades civiles y dirigidos por personal civil sin un perfil militar (párr. 106). El Gobierno informó de que en agosto de 2014 se había establecido dentro de la Policía Federal una gendarmería integrada por 5.000 agentes, la cual tenía el mandato de prevenir la delincuencia y velar por la seguridad pública y se regía por los principios de respeto de los derechos individuales y humanos. Si bien la gendarmería era una división de la Policía Federal, los agentes también habían recibido adiestramiento militar. El Relator Especial considera positivo el hecho de que la gendarmería se creara fuera de la jurisdicción militar y que los derechos humanos, entre otros principios, rijan su mandato. Sin embargo, su mandato no está regulado por la ley, como el Relator Especial había recomendado. Este lamenta no haber recibido información sobre si los gendarmes reciben capacitación específica sobre derechos humanos o sobre las medidas adoptadas para garantizar la rendición de cuentas por posibles abusos.

Supresión de la jurisdicción militar para las causas relativas a delitos contra civiles y violaciones de los derechos humanos

15. El Relator Especial expresó su preocupación por el hecho de que los tribunales militares se utilizaban en México para juzgar a personal militar por homicidios de civiles. Recomendó que se enmendara el Código de Justicia Militar para que todas las violaciones de los derechos humanos presuntamente cometidas por militares fueran objeto de investigación exhaustiva, procesamiento y juicio por autoridades civiles; que todas esas causas se transfirieran de inmediato a la jurisdicción civil; y que los investigadores militares no iniciaran investigaciones sobre violaciones de los derechos humanos (párr. 105).

16. El Gobierno respondió que en 2014 se había modificado el artículo 57 del Código de Justicia Militar para que los tribunales militares no tuvieran competencia para investigar y castigar las violaciones de los derechos humanos cometidas por personal militar. Entre 2012 y agosto de 2015 se habían transferido a la jurisdicción civil 1.592 investigaciones, 19 de las cuales estaban relacionadas con violaciones de los derechos humanos, y 349 causas penales. Otras fuentes observaron que la reforma excluía las violaciones de los derechos humanos cometidas por personal militar contra personal militar. La Corte Interamericana de Derechos Humanos dictaminó que la reforma no cumplía

³ Véase www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16198&LangID=E.

⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, recomendación núm. 51/2014, de 21 de octubre de 2014, párrs. 226 y 229.

⁵ Véase el informe de la audiencia, “Denuncias sobre ejecuciones extrajudiciales en México”, pág. 4 (disponible en http://centroprodh.org.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=204&Itemid=57&lang=es); www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/07/20/abre-cndh-pesquisas-sobre-aquila-y-calera-7819.html; y www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2015/07/20/indagan-militares-por-desaparecidos-en-zacatecas.

plenamente las normas internacionales de derechos humanos⁶. Otras fuentes expresaron su preocupación por la manera como las investigaciones militares podrían afectar a las investigaciones civiles. Si bien el Relator Especial acoge con satisfacción la modificación del artículo 57 y la transferencia de las causas pertinentes a los tribunales civiles, lamenta que en la reforma se mantengan excepciones que están en conflicto con su recomendación.

C. Otras necesidades legislativas

Un marco jurídico para el uso de la fuerza

17. El Relator Especial expresó su preocupación por las denuncias de uso desproporcionado de la fuerza por los agentes del orden público en las manifestaciones o cuando se practicaban detenciones y observó que no existía un marco jurídico coherente en ese ámbito. Recomendó que se enmendara la Constitución para aprobar una ley general sobre el uso de la fuerza (en particular en las manifestaciones y detenciones) que fuera aplicable a todas las fuerzas de seguridad federales, estatales y municipales, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos más exigentes (párr. 107).

18. El Gobierno respondió que los acuerdos 04/2012 y 05/2012 de la Comisión Nacional de Seguridad establecían directrices generales para el uso de la fuerza por los agentes de la seguridad pública. En 2014, la Secretaría de la Defensa Nacional había publicado el Manual del Uso de la Fuerza, de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas. La Procuraduría General de la República había publicado las directrices que deberán observar los servidores públicos de la institución para la detención y puesta a disposición de personas (A/079/12) y los agentes de la policía federal ministerial para el uso legítimo de la fuerza (A/080/12). Las fuerzas de seguridad también se regían por los instrumentos internacionales pertinentes. No obstante, según fuentes no gubernamentales, el Protocolo de Actuación Policial para el Control de Multitudes de 2013 del Distrito Federal incluía disposiciones problemáticas, como las que permitían adoptar un enfoque restrictivo ante las concentraciones y dar prioridad al derecho al libre tránsito sobre el derecho de reunión, de modo que se otorgaban amplias facultades a la policía para que actuara en las manifestaciones y se describían de forma ambigua las situaciones en que se permitía el uso de la fuerza. Al parecer, diversas personas habían sido detenidas de forma arbitraria y habían sufrido lesiones como resultado de la aplicación de ese Protocolo.

19. El Relator Especial fue informado sobre casos recientes de uso excesivo de la fuerza por la policía durante la celebración de manifestaciones o reuniones. En julio de 2014, la policía había disparado contra los manifestantes en la comunidad de San Bernardino Chalchihuapan, estado de Puebla, y, debido a ello, un niño había resultado muerto y seis personas habían sido heridas. Presuntamente la policía había actuado conforme a la Ley para proteger los Derechos Humanos y que regula el uso legítimo de la fuerza por parte de los elementos de las Instituciones Policiales del Estado de Puebla, de 2014, que concedía amplias facultades a la policía para que interviniera en las manifestaciones y recurriera a la fuerza letal⁷. En septiembre de 2014, 3 personas habían resultado muertas y 43 estudiantes habían desaparecido en Iguala, estado de Guerrero, tras unas operaciones conjuntas de la policía municipal y diversos hombres armados contra 80 estudiantes de la escuela normal rural Raúl Isidro Burgos⁸. En enero de 2015, 10 personas habían muerto y 21 habían resultado heridas durante una manifestación en Apatzingán, estado de Michoacán. Si bien

⁶ Véase www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/radilla_17_04_15.pdf.

⁷ Véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, recomendación núm. 2VG/2014, de 11 de septiembre de 2014, y www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2015/Com_2015_195.pdf.

⁸ Véase www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2014/MC409-14-ES.pdf.

las autoridades habían indicado que las víctimas habían muerto en un enfrentamiento entre grupos de autodefensa, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos estableció que los agentes de policía habían cometido graves violaciones de los derechos humanos y que, como resultado de ello, se habían producido cinco casos de privación de la vida y una ejecución extrajudicial⁹.

20. El Relator Especial lamenta la falta de aplicación de la recomendación y los consiguientes episodios de uso excesivo de la fuerza y ejecuciones extrajudiciales por el ejército y la policía.

El homicidio y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada

21. El Relator Especial subrayó la falta de claridad en cuanto a quién está facultado para investigar y enjuiciar los homicidios relacionados con la delincuencia organizada, lo que a menudo se traduce en inacción por parte de las autoridades federales. Recomendó que se modificara la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada para tipificar el homicidio como delito que podría estar relacionado con la delincuencia organizada (párr. 108). El Relator Especial lamenta no haber recibido información oficial sobre si se ha aplicado esa recomendación; otras fuentes informaron de que no se había aplicado.

22. El Relator Especial recomendó que los casos de homicidio supuestamente vinculados a la delincuencia organizada fueran remitidos a la jurisdicción federal en virtud de una reforma de la legislación federal que facultase a las autoridades federales para investigar, enjuiciar y juzgar esas causas si las autoridades estatales no estaban en condiciones de hacerlo o no estaban dispuestas a ello (párr. 109). El Gobierno respondió que, si bien el artículo 73 (XXI. b) de la Constitución facultaba al Congreso de la Unión para promulgar leyes relativas a la delincuencia organizada, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada seguía en vigor hasta que se promulgara la ley pertinente, de forma que las entidades federativas conservaban su jurisdicción respectiva. Otras fuentes indicaron que las autoridades no habían aplicado la reforma solicitada. El Relator Especial lamenta la falta de progreso en relación con la recomendación.

D. Necesidad de fortalecer el ordenamiento jurídico y el sistema de aplicación de la ley

Garantía de las

debidas investigaciones

23. El Relator Especial señaló que a menudo se había acusado a las autoridades federales y estatales de no investigar debidamente los casos de presuntos asesinatos, de desestimarlos casos de homicidio supuestamente vinculados con la delincuencia organizada y de manipular la escena del delito o introducir subrepticamente pruebas para incriminar a otras personas, en particular cuando un agente estatal estaba implicado. Respecto a esta última acusación, recomendó que se tomaran todas las medidas necesarias para garantizar que las autoridades no alteraran las escenas de los delitos y que las autoridades que obstaculizaran las investigaciones fueran procesadas, de ser necesario, por la vía penal (párr. 104).

⁹ “Denuncias sobre ejecuciones extrajudiciales en México”, pág. 5; véase también Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de derechos humanos en México*, párrs. 224 a 229 (disponible en www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf); y www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2015/Com_2015_356.pdf.

24. El Gobierno respondió que el Código Federal de Procedimientos Penales regulaba la cadena de custodia y las responsabilidades por las pruebas requisadas en relación con los delitos. De conformidad con el artículo 225 de dicho Código, la manipulación de la investigación, las pruebas o la escena de un delito por parte de los funcionarios públicos o la connivencia para que otras personas llevaran a cabo esos actos estaban tipificadas como un delito contra la administración de justicia. La Procuraduría General de la República había publicado el acuerdo A/009/15 (*Diario Oficial*, 12 de febrero de 2015) por el que se establecían las directrices que debían observar los servidores públicos que intervinieran en la cadena de custodia, la requisición de pruebas y las escenas de los delitos. En noviembre de 2015, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública había publicado la *Guía Nacional de Cadena de Custodia*, cuyo objetivo era garantizar la autenticidad de las pruebas materiales que se utilizaban en las actuaciones penales¹⁰. La Procuraduría General de la República también había firmado acuerdos de colaboración con 19 entidades federativas para la armonización de los criterios normativos en este ámbito.

25. Otras fuentes observaron que la manipulación de las escenas de los delitos seguía siendo un factor recurrente en los casos de ejecuciones extrajudiciales. La matanza de Tlatlaya y el asesinato en mayo de 2015 de 42 civiles y un policía en Tanhuato, estado de Michoacán, tras una redada policial contra una presunta célula de la delincuencia organizada¹¹ eran dos ejemplos recientes en que las fuerzas de seguridad habían sido acusadas de haber manipulado la escena del delito. Otros incidentes de manipulación o falsificación de la escena del delito también habían quedado impunes, como en la ejecución extrajudicial de dos estudiantes universitarios por personal militar en Monterrey, en marzo de 2010 (véase A/HRC/26/36/Add.1, párr. 45). El Relator Especial lamenta que, a pesar del marco normativo, las autoridades siguen incurriendo en esas prácticas con impunidad.

26. El Relator Especial alertó sobre el número de casos en que las autoridades investigadoras no conservaron ni transfirieron adecuadamente los restos mortales, lo que impedía la identificación de las víctimas y las actuaciones judiciales. Si bien quedó impresionado por la labor de los servicios forenses en la Ciudad de México y en Chihuahua, observó que en otros estados faltaba experiencia e independencia y que los servicios forenses de los distintos estados no estaban suficientemente coordinados. El Relator Especial recomendó que se creara una institución nacional de servicios forenses que fuera autónoma y prestara sus servicios a todas las partes y autoridades que intervenían en los juicios federales o estatales, las comisiones de derechos humanos y los ciudadanos civiles. También recomendó que esa institución debería contar con infraestructura adecuada, suficientes recursos humanos y financieros y protocolos normalizados aplicables a nivel nacional (párr. 98).

27. El Gobierno facilitó información sobre la labor de la Dirección General de Especialidades Médico Forenses, la Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales, que presta apoyo a las fiscalías locales, y la Agencia de Investigación Criminal de la Procuraduría General de la República (A/101/13; *Diario Oficial*, 25 de septiembre de 2013). Además, todos los servicios forenses del país debían atenerse al Protocolo para el Tratamiento e Identificación Forense. En noviembre de 2014, todos los tribunales superiores de justicia del país habían acordado promover el Programa Nacional para Fomentar y Apoyar los Servicios Médicos Forenses como programa de prioridad nacional. En noviembre de 2015, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública había publicado el Protocolo Nacional de Policía con Capacidades para Procesar, que proporcionaba directrices para la aplicación de la metodología forense. Si bien el Relator Especial celebra estas iniciativas, señala que no deben tener como objetivo

¹⁰ Véase http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5417232&fecha=26/11/2015.

¹¹ “Denuncias sobre ejecuciones extrajudiciales en México”, pág. 5, y *Situación de derechos humanos en México*, párr. 230.

reemplazar el establecimiento de una institución nacional de servicios forenses independiente y autónoma, cuya constitución es muy necesaria. Supo por otras fuentes que se habían presentado propuestas al Senado para el establecimiento de una institución nacional de servicios forenses¹².

28. El Relator Especial subrayó en su informe sobre la misión la importancia de crear bases de datos digitales interrelacionadas con información sobre las huellas dactilares, el ADN, las características genéticas, los restos mortales no identificados y las personas desaparecidas, entre otros datos. Puesto que la violencia en México tenía un importante componente regional, el Relator Especial puso de relieve la necesidad de buscar la colaboración en esta esfera. Recomendó que México colaborara con los países de América Central para establecer bases de datos compartidas con información sobre las huellas dactilares, el ADN, las características genéticas, los restos mortales no identificados y las personas desaparecidas (párr. 110).

29. El Gobierno respondió que la Procuraduría General de la República había concertado acuerdos de cooperación con el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses y las fiscalías de 11 estados para intercambiar datos genéticos que permitirían actualizar el Sistema de Datos de Perfiles Genéticos (*Diario Oficial*, 20 de noviembre de 2014). También había creado la Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas (A/094/15; *Diario Oficial*, 10 de septiembre de 2015), publicado el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada (*Diario Oficial*, 23 de septiembre de 2015) y firmado un acuerdo con el Comité Internacional de la Cruz Roja para obtener licencias de uso de la herramienta informática Base de datos *ante mortem/post mortem*, que facilitaba la búsqueda de las personas desaparecidas y la identificación de los restos (aunque otras fuentes señalaron que la base de datos todavía no estaba completa). Además, las fiscalías estatales se habían reunido para redactar el Protocolo para el Tratamiento e Identificación Forense. El Relator Especial acoge con beneplácito las medidas adoptadas para mejorar la búsqueda e identificación de las personas desaparecidas y la recopilación de datos genéticos a nivel nacional. Lamenta que no exista ninguna base de datos regional que cumpla los requisitos enunciados en la recomendación.

30. El Relator Especial recomendó que se creara una base de datos pública consolidada que incluyera información sobre los homicidios desglosada por estado, municipio, sexo, edad y otros criterios pertinentes con el fin de facilitar la formulación de estrategias eficaces de política pública y fomentar la rendición de cuentas (párr. 99). El Gobierno respondió que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en colaboración con el Sistema Nacional de Seguridad Pública, recopilaba estadísticas nacionales sobre seguridad pública, en particular en una base de datos pública con información sobre las muertes por homicidio, que permitía realizar búsquedas desglosadas por entidad federativa, municipio, sexo, edad, estado civil, nacionalidad e idioma indígena, entre otros datos¹³. Además, en el Sistema Institucional de Información Estadística (creado por el acuerdo A/018/12; *Diario Oficial*, 7 de febrero de 2012)¹⁴ se recopilaban datos estadísticos sobre las investigaciones y los procedimientos penales de la Procuraduría General de la República. El Relator Especial toma nota de la existencia de esta exhaustiva base de datos.

¹² Véase www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2015-09-22-1/assets/documentos/Inic_PAN_Pilar_Ortega_CPEUM.pdf y www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2015-09-22-1/assets/documentos/Inic_PRD_Vianey_otros_Servicios_Periciales_Autonomos.pdf.

¹³ Véase www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est.

¹⁴ Reformado en virtud del acuerdo A/084/15 (*Diario Oficial*, 5 de octubre de 2015).

Necesidad de aumentar la independencia institucional

31. El Relator Especial expresó su preocupación por las acusaciones de falta de independencia del poder judicial, que contribuía a la impunidad y a un número insuficiente de sentencias contra los agentes estatales enjuiciados o los miembros de los grupos delictivos organizados. También señaló los temores ante los actos de intimidación, las amenazas y las agresiones de que son objeto los fiscales u otras autoridades judiciales.

32. Con respecto a la Procuraduría General de la República, el Relator Especial recomendó que se aprobara legislación secundaria para que la Procuraduría fuera completamente independiente del poder ejecutivo con arreglo al nuevo marco constitucional (párr. 95). El Gobierno respondió que la Cámara de Diputados había aprobado una decisión en 2014 por la que se establecía la Ley de la Fiscalía General de la República, que concedía a esta autonomía constitucional. Esta Ley fue presentada al Senado en marzo de 2016, donde está pendiente de aprobación.

Asistencia a los testigos, las víctimas y sus familias

33. El Relator Especial expresó su consternación por la información recibida sobre la intimidación de testigos, así como sobre represalias y amenazas contra las familias de las víctimas, por parte de las autoridades estatales o los grupos delictivos organizados. También observó que los testigos y las familias eran reacios a confiar en los funcionarios públicos o los programas de protección, ya que a menudo consideraban que eran ineficaces o susceptibles de corrupción. El Relator Especial hizo hincapié en que el Gobierno debería proporcionar una mayor protección a las familias de las víctimas y acogió con beneplácito la aprobación de la Ley General de Víctimas y el Código Federal de Procedimientos Penales, que incluían medidas de protección de las víctimas. Recomendó la aplicación pronta y efectiva de la Ley General de Víctimas, incluso a escala local, y la adopción de medidas para garantizar la participación plena y representativa de la sociedad civil y de las víctimas en la aplicación y el funcionamiento de la Ley (párr. 122).

34. El Gobierno informó de que esta Ley, publicada en 2014 (*Diario Oficial*, 28 de noviembre de 2014), establecía el Sistema Nacional de Atención a Víctimas para coordinar y formular la política pública y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas como órgano operativo de dicho Sistema. En mayo de 2015, el Sistema Nacional de Atención a Víctimas había aprobado el Programa de Atención Integral a Víctimas a fin de coordinar las medidas de protección de los derechos de las víctimas. En noviembre de 2014, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas había establecido el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral para prestar asistencia y reparación a las víctimas. Este Fondo recibía por ley el 0,014% de los gastos autorizados programados en el presupuesto nacional. En diciembre de 2015, los activos del Fondo ascendían a 985,1 millones de pesos. En 2015 se habían dedicado 47 millones de pesos a prestar asistencia y reparación a 130 víctimas directas e indirectas de delitos federales y violaciones de los derechos humanos cometidas por autoridades federales. Siete estados habían creado comisiones ejecutivas de atención a las víctimas, con autonomía técnica, operativa y de recursos. Otros seis estados contaban con comisiones estatales que dependían del gobierno del estado. Las leyes de los estados de Guerrero y Michoacán se habían armonizado con la Ley General de Víctimas, pero estos estados todavía no habían establecido una comisión estatal. El estado de Chihuahua había aprobado la Ley de Atención y Protección a Víctimas u Ofendidos del Delito, así como un fondo dedicado a la misma finalidad. Los estados restantes estaban en proceso de armonizar su legislación con la Ley General de Víctimas.

35. Algunas fuentes no gubernamentales observaron que la Ley General de Víctimas se encontraba en sus primeras etapas de aplicación y no había mejorado sustancialmente el acceso a la verdad, la justicia y las reparaciones por las violaciones del derecho a la vida. Uno de los principales factores que obstaculizaban su eficacia era el requisito de una

decisión judicial o una recomendación de una institución de derechos humanos para que una persona fuera considerada víctima de una violación de los derechos humanos¹⁵. El Relator Especial acoge con satisfacción las diversas medidas adoptadas a nivel federal y estatal para aplicar la Ley, pero observa que siguen existiendo obstáculos que dificultan el acceso de las víctimas a la asistencia y la reparación.

36. El Relator Especial recomendó que no se estigmatizara nunca a las víctimas de la violencia y que los funcionarios gubernamentales no hicieran declaraciones públicas sobre la legalidad de las muertes sin la debida consideración de los hechos (párr. 121). El Gobierno respondió que la Ley General de Víctimas incluía el principio de no criminalización, según el cual las autoridades no debían estigmatizar a las víctimas o tratarlas como sospechosos ni expresarse sobre su posible relación con un delito. Además, la circular oficial C/004/2009 de la Procuraduría General de la República daba instrucciones a su personal para que no revelara información sobre los posibles autores de delitos federales o el *modus operandi* de los grupos delictivos organizados. Otras fuentes señalaron la práctica constante de la criminalización y estigmatización de las víctimas que habían sido privadas de la vida. El Relator Especial lamenta que la respuesta del Gobierno se refiera a las actividades anteriores a la visita al país y sea insuficiente para ponerlo al día sobre el estado de aplicación de la recomendación. También lamenta que sigan produciéndose casos de estigmatización y criminalización de las víctimas.

E. Instituciones de derechos humanos

37. El Relator Especial hizo hincapié en la necesidad de reforzar la capacidad y la autonomía de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de 32 comisiones estatales de derechos humanos, y señaló la falta de compromiso de las autoridades y el insuficiente grado de cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión. Recomendó que las comisiones de derechos humanos aprovecharan mejor las facultades que les otorgaba la ley para hacer un seguimiento de sus recomendaciones en casos de procesos judiciales por homicidio (párr. 97).

38. El Gobierno respondió que la Comisión iba a llevar a cabo en 2015 una reforma administrativa y operativa para fortalecer su labor, aunque no dio detalles sobre la situación de esa reestructuración. El Relator Especial lamenta no haber recibido información suficiente para evaluar el cumplimiento de la recomendación. La información recibida de la sociedad civil indica una falta de progreso al respecto.

39. El Relator Especial también recomendó que la defensoría pública fuera independiente del ejecutivo a nivel federal y en todos los estados, que se mejorase su infraestructura y se asignasen suficientes recursos humanos y financieros, de conformidad con el principio de igualdad entre las partes en el sistema de justicia penal (párr. 96). El Gobierno respondió que, con arreglo a la reforma constitucional de 2008, la Federación, los estados y la Ciudad de México tenían el mandato de garantizar la existencia de un sistema de defensoría pública de calidad y una carrera profesional para los defensores públicos. Sobre la asignación de recursos, señaló el proyecto de acuerdo de cooperación entre el Consejo de la Judicatura Federal y la Procuraduría General de la República para la asignación de recursos del Consejo a las defensorías públicas federales ubicadas en los edificios de la Procuraduría General de la República. Otras fuentes destacaron la continua escasez de recursos y la mala calidad de la representación proporcionada por el sistema de defensoría pública en México. El Relator Especial lamenta el insuficiente avance realizado en esa esfera.

¹⁵ Ley General de Víctimas, arts. 65, 67, 69 y 110. Puede interpretarse que la Ley permite que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas reconozca la condición de víctima de una persona.

F. El legado de la “Guerra Sucia”

40. El Relator Especial expresó su consternación por el hecho de que no se había iniciado ninguna acción judicial tras la “Guerra Sucia”, en la que fueron ejecutadas un gran número aún desconocido de personas. Recomendó que las ejecuciones extrajudiciales y las masacres cometidas durante ese período fueran debidamente investigadas, procesadas y juzgadas, que los responsables fueran castigados y que las víctimas y sus familiares recibieran una reparación adecuada (párr. 100). El Gobierno respondió que la Coordinación General de Investigación de la Procuraduría General de la República estaba tramitando 247 investigaciones por delitos cometidos durante ese período, entre ellos homicidios, detenciones arbitrarias y desapariciones. El acuerdo específico A/089/15 de la Procuraduría General de la República ofrecía una recompensa por información sobre las desapariciones forzadas (*Diario Oficial*, 12 de octubre de 2015). A fin de asegurar la transparencia, la Procuraduría General de la República permitía que las familias de los desaparecidos, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones públicas de derechos humanos tuvieran acceso a los procesos judiciales. En cuanto a las reparaciones, la Ley General de Víctimas preveía una reparación integral para las víctimas, en particular medidas de restitución, rehabilitación e indemnización y garantías de no reincidencia.

41. Algunas fuentes no gubernamentales observaron que no se había avanzado en las investigaciones y el enjuiciamiento de las ejecuciones extrajudiciales cometidas durante la Guerra Sucia. Si bien toma nota de la información sobre las investigaciones realizadas por la Procuraduría General de la República, el Relator Especial lamenta que estas todavía no se hayan traducido en el enjuiciamiento efectivo y el castigo de los autores y en una reparación para las víctimas.

42. El Relator Especial expresó su preocupación por el hecho de que se consideraba que muchos de esos delitos habían prescrito como resultado del régimen de limitaciones impuesto por la declaración interpretativa que hacía el país de la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, en virtud de la cual la Convención solo se aplicaba a los delitos cometidos después de 2002. Recomendó retirar la declaración interpretativa, ya que socavaba la eficacia de los esfuerzos por investigar, enjuiciar y juzgar las ejecuciones extrajudiciales y las masacres cometidas durante la llamada Guerra Sucia (párr. 102). El Relator Especial lamenta no haber recibido información actualizada del Gobierno respecto a la recomendación; otras fuentes indicaron que esta no se había aplicado.

43. El Relator Especial observó que la labor de la Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero, establecida en 2012 para investigar las violaciones cometidas en ese estado durante la Guerra Sucia, se había visto obstaculizada por su falta de acceso a la información recopilada por la Procuraduría General de la República. Recomendó que la Comisión de la Verdad recibiera todo el apoyo necesario para llevar a cabo su labor y que la documentación recopilada por la Procuraduría General de la República sobre las ejecuciones que se produjeron durante la Guerra Sucia fuera puesta a disposición de la ciudadanía en general o, al menos, de los miembros de la Comisión de la Verdad (párr. 101). El Gobierno recordó que, de conformidad con las normas vigentes, la facultad de investigar esos crímenes correspondía únicamente al Ministerio Público y que la información derivada de sus investigaciones se consideraba confidencial. El Código Federal de Procedimientos Penales únicamente permitía el acceso a esas investigaciones a las partes con un interés legítimo en las causas. A pesar de los requisitos de confidencialidad y protección de datos, la Procuraduría General de la República había levantado las restricciones impuestas a la divulgación de información a fin de proporcionar a la Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero una lista de las investigaciones iniciadas por la antigua Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, 16 de las cuales

estaban ya en manos de la Coordinación General de Investigación de la Procuraduría General de la República.

44. Algunas fuentes no gubernamentales observaron que los ciudadanos no podían acceder a la información recopilada por la Procuraduría General de la República sobre los delitos cometidos durante ese período salvo que presentaran una solicitud de información pública, que rara vez se traducía en acceso al expediente completo. Además, en 2015, el Archivo General de la Nación restringió el acceso del público a los expedientes sobre la Guerra Sucia, de forma que limitó el alcance de una decisión adoptada en 2001 para desclasificar estos expedientes. Si bien el Relator Especial se complace en saber que la Procuraduría General de la República ha compartido información importante con la Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero, lamenta que se haya restringido el acceso del público a los expedientes sobre la Guerra Sucia¹⁶.

V. Grupos e individuos vulnerables que suelen ser objeto de ataques

45. El Relator Especial observó con preocupación el elevado número de asesinatos de personas vulnerables y recomendó que se iniciaran con prontitud investigaciones exhaustivas, efectivas, imparciales y diligentes de los homicidios de mujeres, migrantes, periodistas y defensores de los derechos humanos, niños, reclusos y detenidos y personas lesbianas, gais, bisexuales y transgénero (párr. 111). El Gobierno respondió que, además de la aplicación del nuevo sistema acusatorio, la Suprema Corte había establecido ocho protocolos para facilitar el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos por el poder judicial, en particular respecto a: a) los niños y adolescentes; b) los pueblos indígenas; c) la perspectiva de género; d) la orientación sexual y la identidad de género; e) las personas con discapacidad; f) los migrantes y las personas objeto de protección internacional; g) la tortura y los malos tratos; y h) el desarrollo y la infraestructura.

46. Con respecto a los feminicidios, la Procuraduría General de la República había establecido la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas y publicado un Protocolo de Investigación Ministerial, Policial y Pericial con Perspectiva de Género para el Delito de Feminicidio (*Diario Oficial*, 3 de marzo de 2015), que fijaba unas normas mínimas para realizar investigaciones relacionadas con ese delito. Además, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres hacía el seguimiento del Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

47. Las siguientes entidades de la Procuraduría General de la República perseguían los delitos cometidos contra los migrantes: la Fiscalía Especializada en Búsqueda de Personas Desaparecidas; la Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Personas y Órganos; la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas; la Unidad Especializada en Investigación de Delitos en Materia de Secuestros; la Coordinación General para la Investigación y Persecución de los Delitos en materia de Trata de Personas; la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes; y el Mecanismo de Apoyo Exterior Mexicano de Búsqueda e Investigación.

48. En cuanto a los periodistas, la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE) había ampliado su capacidad de respuesta mediante una serie de reformas publicadas en mayo de 2013. El Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas coordinaba la

¹⁶ Véase www.jornada.unam.mx/2015/03/11/politica/009n2pol.

labor en esa esfera en colaboración con la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, organizaciones no gubernamentales y entidades federativas.

49. En lo que respecta a las personas lesbianas, gais, bisexuales y transgénero, en junio de 2015 la Procuraduría General de la República publicó un protocolo de actuación para el personal de la Procuraduría que intervenía en casos de orientación sexual o identidad de género.

50. Si bien toma nota de esas medidas positivas, el Relator Especial lamenta no haber recibido información sobre los enjuiciamientos efectivos practicados por las violaciones cometidas contra miembros de los grupos vulnerables. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló en 2015 que los grupos vulnerables seguían siendo objeto de violencia y vulneraciones de los derechos humanos de forma desproporcionada, en particular los migrantes, los solicitantes de asilo, los refugiados, las mujeres, los niños y las personas que vivían en la pobreza. También observó que existía un nivel preocupante de violencia contra los familiares de las víctimas, los defensores de los derechos humanos y los periodistas, y señaló que su falta de acceso a la justicia fomentaba la impunidad estructural por esas violaciones¹⁷.

A. Mujeres

51. Si bien el Relator Especial destacó las reformas legislativas e institucionales adoptadas en México para hacer frente al feminicidio y la aplicación de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Campo Algodonero, advirtió acerca de la persistencia de la violencia contra las mujeres, a menudo con el resultado de muerte y practicada con impunidad. El Relator Especial recomendó que el Gobierno considerara la posibilidad de tipificar el feminicidio en todos los códigos penales pertinentes según características objetivas, estandarizara los protocolos de investigación policial del feminicidio en todo el país y adoptara medidas para aplicar plenamente la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Campo Algodonero (párr. 112). El Gobierno respondió que el delito de feminicidio estaba tipificado en 31 de las 32 entidades federativas. Las 32 entidades federativas habían promulgado la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y 28 de ellas habían aprobado reglamentos de aplicación de la Ley. Además, cada una de las 32 entidades había establecido un sistema para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y atender a las víctimas. En marzo de 2015, la Procuraduría General de la República publicó dos protocolos para la realización de investigaciones ministeriales, policiales y periciales con una perspectiva de género, uno para los casos de violencia sexual y otro para los delitos de feminicidio. En cuanto a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en 2013 se estableció la Subcomisión de Coordinación y Enlace para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez para facilitar el cumplimiento de la sentencia y en 2012 se aprobó el Protocolo Alba, por el que se establecía el Grupo Técnico Operativo para la Búsqueda de Mujeres y Niñas Desaparecidas. Otras fuentes indicaron que, a pesar de esas medidas, los feminicidios no se habían tipificado en todos los niveles, las investigaciones no eran eficaces y la labor de las autoridades competentes no se ajustaba a las normas establecidas en la sentencia. El Relator Especial acoge con satisfacción el estudio sobre el feminicidio realizado por la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) y diversos organismos del Gobierno Federal. Toma nota de los progresos realizados y los retos pendientes en la aplicación de la recomendación.

¹⁷ Véase www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/146A.asp.

B. Migrantes

52. El Relator Especial subrayó que los migrantes indocumentados que transitaban por México se enfrentaban al peligro de ser víctimas de homicidio y desaparición, y señaló la relación entre esos crímenes, la complicidad de la policía y la delincuencia organizada. Recomendó que se creara un corredor seguro para los migrantes en tránsito, con mayor protección durante el viaje; se adoptara una serie de medidas de protección y rendición de cuentas para prevenir las agresiones en los centros de acogida para migrantes; se reforzara la cooperación entre las dependencias estatales y las organizaciones comunitarias que prestaban asistencia humanitaria a los migrantes; se proporcionara una reparación adecuada a las víctimas de la violencia cometida en el país; se estudiara la posibilidad de adoptar un planteamiento según el cual los migrantes indocumentados pudieran ejercer sus derechos, como el de denunciar delitos a las autoridades sin temer que los detuvieran; y, en coordinación con el Estado de origen, se repatriaran los cuerpos en condiciones dignas (párr. 113).

53. El Gobierno respondió que el Instituto Nacional de Migración había establecido 22 grupos de protección a migrantes, o “Grupos Beta”, con el mandato de ofrecer orientación, asistencia humanitaria, servicios de rescate y asistencia jurídica a los migrantes en tránsito, independientemente de su nacionalidad y condición jurídica. El Instituto también había creado 461 puestos de Oficial de Protección a la Infancia en 32 delegaciones federales para ayudar a los niños migrantes no acompañados. La Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas había creado un centro para proteger y ayudar a las víctimas de la trata. Por medio del acuerdo A/117/15 (*Diario Oficial*, 18 de diciembre de 2015) de la Procuraduría General de la República se había establecido la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes y el Mecanismo de Apoyo Exterior Mexicano de Búsqueda e Investigación. En los estados de Chiapas y Tabasco, lugares estratégicos para los migrantes en tránsito, las oficinas de la Procuraduría General de la República prestaban una atención especial a los migrantes víctimas de delitos. A nivel regional, la Procuraduría General de la República promovía la iniciativa de cooperación regional para fiscales y procuradores generales de El Salvador, Guatemala, Honduras y los Estados Unidos de América con el fin de elaborar estrategias para proteger a los migrantes y combatir las redes de trata de personas. En julio de 2014 se había establecido la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur para coordinar la acción regional y fortalecer la presencia de los estados, en respuesta a los retos relacionados con la seguridad y los derechos humanos que planteaba la corriente migratoria. Su objetivo era establecer una frontera más eficaz y segura y combatir la delincuencia contra los migrantes.

54. En otros informes se señaló la falta de coherencia entre el objetivo de “proteger y salvaguardar los derechos humanos de los migrantes que transitan por México” declarado en el Programa Frontera Sur y una de sus líneas de acción estratégicas, con la que se pretendía gestionar las corrientes migratorias. Según la información facilitada, las medidas adoptadas para fortalecer el control de las fronteras desde la aplicación del Programa habían aumentado la vulnerabilidad de los migrantes en tránsito, que ahora se enfrentaban a múltiples controles y a veces a la extorsión de los policías, los militares y los agentes del Instituto Nacional de Migración, sin dejar de ser víctimas de los grupos delictivos organizados. El Relator Especial toma nota de las medidas adoptadas a nivel local, federal y regional para ayudar a los migrantes en tránsito, pero lamenta la situación en que se encuentran los migrantes afectados por el Programa Frontera Sur.

C. Periodistas y defensores de los derechos humanos

55. Durante su visita, el Relator Especial fue informado sobre el número alarmante de periodistas y defensores de los derechos humanos que eran víctimas de amenazas, agresiones y asesinatos, a veces incluso por parte de las autoridades. Recomendó que se adoptaran protocolos especiales de investigación para los delitos cometidos contra periodistas y defensores de los derechos humanos, que exigieran un examen exhaustivo de la posibilidad de que el delito hubiera estado motivado por la profesión de la víctima (párr. 114). El Gobierno respondió que, según el acuerdo A/145/10, por el que se establecía la FEADLE, todas las personas que daban su opinión o informaban a través de un medio de comunicación debían considerarse periodistas y defensores de los derechos humanos cuando eran víctimas de delitos. La FEADLE prestaba asistencia y protección a las víctimas, sistematizaba la recopilación de datos sobre las investigaciones relativas a los abusos y adoptaba medidas de protección en coordinación con la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida de la Coordinación Ejecutiva Nacional, órgano adscrito a la Secretaría de Gobernación. La Procuraduría General de la República había elaborado diversos protocolos en esta esfera, en particular: a) el acuerdo A/118/2003, por el que se establecían las directrices institucionales para la protección de las fuentes de información de los periodistas cuando fueran requeridas en calidad de testigos (*Diario Oficial*, 11 de diciembre de 2003); b) el acuerdo A/136/05, por el que se establecían los lineamientos generales que debían observar los delegados de la Procuraduría General de la República para la atención de delitos cometidos contra periodistas (*Diario Oficial*, 29 de julio de 2005); c) un convenio de colaboración entre la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para la implementación de acciones de prevención y protección a periodistas (*Diario Oficial*, noviembre de 2010); y d) las reglas de operación del fideicomiso fondo para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas (*Diario Oficial*, 5 de noviembre de 2013).

56. Algunas fuentes no gubernamentales informaron de que la FEADLE no había establecido a nivel federal protocolos especiales de investigación de los delitos cometidos contra periodistas. El Procurador General de Justicia del Distrito Federal había emitido en 2010 el acuerdo A/11/2010, por el que se establecía un protocolo de investigación para la atención de delitos cometidos en agravio de los periodistas en el ejercicio de esta actividad, y el acuerdo A/04/2010, por el que se establecía una agencia especializada para la atención de delitos cometidos en agravio de los periodistas. No obstante, las mismas fuentes observaron que la aplicación de los protocolos era discrecional y los resultados escasos¹⁸, y señalaron que en 2014 la Ciudad de México se había convertido en el estado con el mayor número de agresiones documentadas contra la prensa, la mayoría de los cuales seguían impunes. En abril de 2015, la Fiscalía General de Morelos y la Procuraduría General de Justicia de Sinaloa también habían aprobado protocolos para la investigación de los delitos contra la libertad de expresión. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos observó que la violencia contra los periodistas se había agudizado, especialmente en las zonas afectadas por la delincuencia organizada y la colusión con agentes estatales, y que entre 2014 y 2015 habían resultado muertos 12 periodistas¹⁹. Recientemente la Comisión Nacional de los Derechos Humanos informó de que el 80% de los homicidios contra periodistas no habían sido sancionados²⁰. También observó que había aumentado el

¹⁸ Véase www.articulo19.org/la-procuraduria-del-df-viola-protocolos-de-investigacion-en-el-homicidio-multiple-de-la-colonia-narvarte.

¹⁹ *Situación de derechos humanos en México*, párrs. 374 a 376; y www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/146A.asp.

²⁰ Véase www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_024.pdf.

número de defensores de los derechos humanos asesinados desde 2011²¹. El Relator Especial lamenta que la información recibida se refiera principalmente a normas aprobadas antes de su misión y que no aporte datos actualizados sobre la aplicación de la recomendación. También lamenta que los periodistas sigan siendo víctimas de la violencia, así como la impunidad conexas.

57. El Relator Especial señaló en el informe de su misión las medidas adoptadas para mejorar la protección de los periodistas y los defensores de los derechos humanos y las reformas jurídicas introducidas a escala federal para permitir la investigación y el enjuiciamiento de los delitos cometidos contra periodistas. No obstante, observó que su aplicación era insuficiente y recomendó que la reforma que permitía que las autoridades federales ejercieran su jurisdicción sobre los delitos cometidos contra la libertad de expresión se aplicara eficazmente y que la Fiscalía Especial fuera dotada de un rango jurídico apropiado, autonomía y recursos suficientes (párr. 115). En su respuesta anterior, el Gobierno había indicado las funciones que realizaba la FEADLE, pero no había dado información sobre sus recursos, condición jurídica y autonomía. En su respuesta actual, recordó que el artículo 73 (XXI) de la Constitución permitía que las autoridades federales ejercieran su jurisdicción sobre los delitos cometidos contra la libertad de expresión y que las condiciones para ejercer esa jurisdicción se establecían en el artículo 21 del Código Federal de Procedimientos Penales, incluidos los casos en que: a) los delitos afectaban gravemente a la libertad de expresión o de información; b) los delitos se cometían o manifestaban en estados en que esos derechos estaban seriamente amenazados; y c) la decisión de un órgano internacional establecía la responsabilidad del Estado en la restricción de esos derechos. En septiembre de 2015, las autoridades empezaron a elaborar un reglamento para aplicar la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y establecer una unidad especializada en delitos contra la libertad de información y la libertad de expresión.

58. Otras fuentes indicaron que la FEADLE ejercía su jurisdicción de manera discrecional, ya que investigaba los delitos cometidos contra periodistas, pero no contra la libertad de expresión, y adoptaba una definición restrictiva del periodismo, que a menudo excluía a las personas que ejercían esa profesión en plataformas no convencionales o para las que el periodismo no era la principal actividad o fuente de ingresos. Por ejemplo, en el asesinato de Moisés Sánchez, director y editor del diario *La Unión* de Medellín de Bravo, la Procuraduría General de la República lo calificó como taxista y desestimó su caso argumentando que no estaba relacionado con su actividad periodística²². Además, a menudo la FEADLE aplazaba las decisiones sobre el ejercicio de su jurisdicción y dejaba que las entidades locales iniciaran las investigaciones, lo que significaba que estas podían ser parciales o incompletas. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló la reticencia de la FEADLE a ejercer su jurisdicción sobre los delitos graves y la falta de resultados completos en sus investigaciones²³. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló retrasos y deficiencias en algunas investigaciones de la FEADLE²⁴, así como dificultades para acceder a la información y las cifras relativas a los casos investigados²⁵. El Relator Especial lamenta las demoras y el enfoque restrictivo que aplica la FEADLE en el ejercicio de su jurisdicción.

²¹ Véase www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_025.pdf.

²² Véase www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_024.pdf, párr. 91; y <http://www.articulo19.org/pgr-niega-que-mois-es-sanchez-fuera-periodista/>.

²³ Véase www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/146A.asp; *Situación de derechos humanos en México*, párrs. 388 y 418 a 427.

²⁴ Véase www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_024.pdf, párrs. 91 y 111.

²⁵ *Ibid.*

59. El Relator Especial también recomendó que se prestase atención a lograr la plena aplicación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, destinando los recursos financieros y humanos necesarios para una puesta en marcha efectiva y transparente del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, garantizando una estrecha coordinación entre los órganos responsables de las medidas preventivas y protectoras y velando por la plena participación de los periodistas, los defensores de los derechos humanos, la sociedad civil y los beneficiarios en la puesta en marcha y el funcionamiento del Mecanismo. También recomendó que se diera a conocer la existencia del Mecanismo, especialmente a nivel local (párr. 116). El Gobierno informó de que en julio de 2015 el Mecanismo había recibido 297 solicitudes, de las que 239 habían sido admitidas. Se estaban realizando esfuerzos para mejorar el funcionamiento del Mecanismo, entre ellos: a) colaborar con Freedom House para mejorar la metodología utilizada en el análisis de las solicitudes y acabar con el retraso acumulado; b) aumentar la eficacia de las medidas de protección e incorporar una perspectiva de género y de colectivo en el análisis de los riesgos; c) crear una unidad de prevención; y d) trabajar en pro de la aplicación del plan operativo anual con una visión estratégica. En marzo de 2015, el fondo fiduciario del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas había recibido 267 millones de pesos para la aplicación de medidas de protección. En un informe de la sociedad civil publicado en julio de 2015 se señalaron diversos problemas en la aplicación del Mecanismo, entre ellos: a) una falta de apoyo político al más alto nivel; b) una coordinación insuficiente con las autoridades estatales y municipales; c) un funcionamiento ineficaz de la unidad de prevención; d) personal insuficientemente capacitado que rotaba con frecuencia; e) una metodología poco clara para la evaluación de los riesgos y errores en los análisis de riesgos; f) una aplicación insuficiente de las medidas decretadas; g) medidas de protección centradas en la protección de la policía que excluían las causas subyacentes; h) una dependencia excesiva en la privatización de las medidas de protección (botones de pánico y seguridad privada); e i) una concienciación ineficaz²⁶. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló la mejora de los procedimientos internos del Mecanismo, aunque observó que existían deficiencias administrativas y operativas, demoras en la ejecución de las medidas, una falta de seguimiento de las medidas decretadas y deficiencias en el botón de pánico²⁷. El Relator Especial expresa su preocupación por los numerosos desafíos pendientes para la aplicación de la recomendación y acoge con beneplácito las recientes medidas adoptadas para superar algunos de ellos.

D. Niños y niñas

60. El Relator Especial señaló con preocupación el elevado número de niños que murieron como consecuencia de actos ilegales y el constante aumento de muertes de jóvenes, así como la situación de los niños reclutados por grupos delictivos organizados y posteriormente asesinados en actos violentos entre cárteles o enfrentamientos con la policía. Recomendó que se adoptaran medidas adecuadas para proteger el derecho a la vida de los niños, en particular durante las operaciones de orden público, y que se establecieran reglamentos para las fuerzas armadas, la policía y el personal judicial sobre el modo de proteger los derechos de los niños en las investigaciones de homicidios. También recomendó que se recopilasen datos sobre el número de niños asesinados y se introdujeran políticas públicas efectivas para evitar que los adolescentes fueran reclutados por la delincuencia organizada (párr. 117). El Gobierno recordó la existencia de una ley general y

²⁶ Véase <http://redtdt.org.mx/wp-content/uploads/2015/07/272758468-Segundo-diagnostico-Espacio-OSC.pdf>.

²⁷ Véase www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/146A.asp; *Situación de derechos humanos en México*, párrs. 431 a 451.

un reglamento sobre los derechos de los niños y los adolescentes, el acuerdo y el protocolo para ayudar a los niños y los adolescentes en el contexto de la delincuencia organizada y el acuerdo A/323/06 de la Procuraduría General de la República, por el que se encomendaba a un agente en cada delegación el conocimiento y la atención de todas las causas penales que afectaban a los niños. Otras fuentes indicaron que seguía habiendo casos de niños asesinados durante las operaciones de seguridad, como había ocurrido recientemente en Santa María de Ostula, y en Tamaulipas, donde dos bebés habían resultado heridos cuando unos soldados dispararon contra el coche de sus madres porque las confundieron con delincuentes²⁸. El Relator Especial lamenta la falta de progresos en la aplicación de esta recomendación, en particular con respecto a la recopilación de datos y la adopción de mecanismos para proteger a los niños de los actos de violencia cometidos por grupos delictivos o durante las operaciones de seguridad pública.

E. Reclusos y detenidos

61. El Relator Especial expresó su preocupación por la falta absoluta de información completa y fidedigna sobre las muertes en los lugares de detención. A menudo esas muertes eran el resultado de motines, fugas en masa, asesinatos selectivos y actos de tortura que se producían en las prisiones. Recomendó que se mejoraran las condiciones de todos los detenidos, de conformidad con las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, y se garantizara el derecho a la vida de todos los internos (párr. 118). El Gobierno informó de que entre 2012 y 2015 la capacidad de las cárceles federales había aumentado un 22% y que se estaban construyendo nueve nuevos centros federales de readaptación social. Se había puesto en marcha un proyecto piloto para realizar exámenes altamente especializados por medio de telemedicina. Además, el Senado estaba redactando una opinión con miras a la aprobación de la Ley Nacional de Ejecución Penal, cuyo objetivo era beneficiar a los reclusos y mejorar su inclusión social. El Relator Especial reconoce las medidas adoptadas para aumentar la capacidad estructural de las prisiones y mejorar el acceso a la atención sanitaria y la participación social. Lamenta no haber recibido información sobre las medidas adoptadas para proteger a los reclusos de las amenazas contra su vida y su integridad física. En ese sentido, expresa su consternación por la muerte de 49 personas durante una disputa entre reclusos en la prisión de Topo Chico, institución que ha sido denunciada por sus deficiencias en seguridad y gobernanza por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes²⁹.

F. Personas lesbianas, gais, bisexuales y transgénero

62. El Relator Especial señaló la inquietante serie de homicidios espeluznantes de personas lesbianas, gais, bisexuales y transgénero y la impunidad generalizada por estos delitos, a veces con la presunta complicidad de las autoridades encargadas de las investigaciones. Recomendó que se formara y sensibilizara a la policía y las demás autoridades sobre las cuestiones de identidad de género y orientación sexual, que se adoptaran medidas protectoras y preventivas y se fomentara la tolerancia en la sociedad (párr. 119). El Gobierno respondió que la reforma de 2014 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación incluía la homofobia y la violencia contra las personas por su orientación sexual como actos de discriminación. Quince entidades federativas habían aprobado disposiciones constitucionales que prohibían la discriminación por esos motivos.

²⁸ El incidente tuvo lugar a finales de octubre de 2015.

²⁹ Véase www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2016/Com_2016_040.pdf y www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17045&LangID=S.

El Gobierno había instituido el Día Nacional de la Lucha contra la Homofobia y aprobado el Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018, que incluía diversas líneas de trabajo para combatir la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género. El Gobierno también recordó el protocolo de julio de 2015 de la Procuraduría General de la República en esta esfera. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos observó que entre enero de 2013 y marzo de 2014 se habían denunciado 42 homicidios de personas transexuales y 37 homicidios de hombres homosexuales³⁰. Si bien el Relator Especial toma nota de las medidas adoptadas para combatir la violencia y la discriminación contra las personas lesbianas, gais, bisexuales y transgénero, está consternado por la persistencia de la violencia contra estas personas. Señala la falta de información sobre las iniciativas de capacitación.

VI. Conclusiones

63. En los dos años transcurridos desde la visita al país, México ha hecho progresos en relación con algunas de las preocupaciones y recomendaciones que figuran en el informe, y se están llevando a cabo otras reformas. El Gobierno de México ha adoptado diversas medidas positivas en un intento por hacer frente a la impunidad, reducir la militarización de la seguridad pública, mejorar la coordinación institucional y la recopilación de información en las investigaciones de vulneraciones de los derechos humanos y ofrecer protección jurídica a los grupos vulnerables.

64. Sin embargo, México sigue afrontando diversas dificultades en relación con la protección del derecho a la vida. Los actos de violencia cometidos por agentes estatales y no estatales siguen afectando a la vida, en particular, de las personas vulnerables. Las medidas de protección de los grupos en situación de riesgo siguen siendo insuficientes e ineficaces. A pesar de una serie de reformas jurídicas e institucionales, la falta de rendición de cuentas por las violaciones del derecho a la vida sigue siendo un grave problema que fomenta la percepción pública de impunidad y alimenta el ciclo de la violencia. Las víctimas siguen sin recibir una reparación adecuada. Deben adoptarse medidas adicionales para aplicar plenamente las recomendaciones anteriores del Relator Especial a fin de garantizar mejor la protección del derecho a la vida.

VII. Resumen del seguimiento de cada recomendación³¹

A. Marco jurídico y de políticas

65. Las recomendaciones que figuran en los párrafos 94, 95, 99, 101 y 104 a 106 se han aplicado parcialmente.

66. Las recomendaciones que figuran en los párrafos 93, 96, 98, 100, 102, 103, 107, 109 y 110 no se han aplicado.

67. No se ha proporcionado información suficiente para evaluar el avance realizado en la aplicación de las recomendaciones que figuran en los párrafos 97 y 108.

³⁰ *Situación de derechos humanos en México*, párr. 261.

³¹ Véase A/HRC/26/36/Add.1, párrs. 93 a 122.

B. Personas vulnerables

68. Las recomendaciones que figuran en los párrafos 111 a 113, 115, 116 y 119 se han aplicado parcialmente.

69. Las recomendaciones que figuran en los párrafos 117 y 118 no se han aplicado.

70. No se ha proporcionado información suficiente para evaluar el avance realizado en la aplicación de las recomendaciones que figuran en el párrafo 114.

C. General

71. Las recomendaciones que figuran en el párrafo 122 se han aplicado parcialmente.

72. Las recomendaciones que figuran en los párrafos 120 y 121 no se han aplicado.
