



## CAPÍTULO V

# Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de país o temáticos

---

**México**

# INFORME ANUAL

## COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

2022

### INDICE

#### CAPÍTULO V: SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LA CIDH EN SUS INFORMES DE PAÍS O TEMÁTICOS: MÉXICO

|   |                      |
|---|----------------------|
| I. INTRODUCCIÓN .....   | <a href="#">1145</a> |
| II. SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES .....  | <a href="#">1147</a> |
| A. Seguridad Ciudadana.....   | <a href="#">1147</a> |
| B. Desapariciones y desapariciones forzadas.....  | <a href="#">1171</a> |
| C. Tortura.....   | <a href="#">1186</a> |
| D. Ejecuciones extrajudiciales .....  | <a href="#">1239</a> |
| E. Acceso a la justicia.....  | <a href="#">1200</a> |
| F. Afectación de grupos particulares .....  | <a href="#">1232</a> |
| • Personas LGBT .....   | <a href="#">1232</a> |
| • Mujeres.....  | <a href="#">1235</a> |
| • Niñas, niños y adolescentes.....  | <a href="#">1247</a> |
| • Pueblos indígenas .....   | <a href="#">1251</a> |
| • Personas privadas de libertad .....   | <a href="#">1257</a> |
| • Migrantes y desplazamiento interno forzado .....  | <a href="#">1267</a> |
| • Defensores y defensoras de derechos humanos .....   | <a href="#">1278</a> |
| G. Libertad de expresión.....   | <a href="#">1282</a> |
| H. Acceso a la información .....  | <a href="#">1302</a> |
| I. Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas ..... | <a href="#">1311</a> |
| III. CONCLUSIONES .....   | <a href="#">1320</a> |

---

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

### SÉPTIMO INFORME DE SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LA CIDH EN EL INFORME SOBRE SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO<sup>1 2</sup>

#### 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.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> El Comisionado Carlos Bernal Pulido aprobó el informe y emitió un voto razonado parcial con respecto al mismo. Dicho voto razonado se encuentra a disposición en la Secretaría Ejecutiva de la CIDH.

3. Los Informes de Seguimiento a las Recomendaciones emitidas en el Informe de País correspondientes al año 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021, respectivamente, incluyeron en lo pertinente, las observaciones remitidas por el Estado mexicano y la sociedad civil.

4. Para este informe, mediante comunicación de fecha 20 de septiembre de 2022, la CIDH solicitó al Estado mexicano presentar la información sobre el cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el Informe de País respecto al año 2022. La respuesta del Estado fue recibida el 21 de octubre de 2022<sup>3</sup> por medio del SIMORE Interamericano. 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 las organizaciones de la sociedad civil<sup>4</sup>.

5. Asimismo, de conformidad con el numeral 10 del artículo 59 de su Reglamento, el 3 de febrero de 2023, la CIDH transmitió el presente informe al Estado mexicano para sus comentarios en un plazo de tres semanas. El 17 de febrero de 2023, el Estado remitió sus observaciones cuyas partes pertinentes fueron incorporadas en la versión final del presente informe<sup>5</sup>, el cual fue aprobado por la CIDH el 7 de marzo de 2023.

6. 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 a los desafíos pendientes. Las recomendaciones son evaluadas de acuerdo con las Directrices generales de seguimiento de recomendaciones y decisiones de la CIDH<sup>6</sup>, siguiendo la estructura utilizada en el informe de la Comisión que es objeto de seguimiento a través del presente informe. 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 Comisión, a la luz de la información presentada por el Estado y organizaciones de la sociedad civil, así como de la información que la Comisión ha recabado en el monitoreo de la situación general de derechos humanos

---

<sup>3</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>4</sup> La CIDH recibió información remitida por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (en adelante "CMDPDH"), el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro-Juárez (en adelante "Centro Prodh"), EQUIS Justicia para las Mujeres (en adelante "EQUIS"), Servicios y Asesoría para la Paz (en adelante "SERAPAZ"), IDHEAS Litigio Estratégico en derechos humanos (en adelante "IDHEAS"), Comunicación e Información de la Mujer (en adelante "CIMAQ"), Sin Fronteras y Artículo 19.

<sup>5</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. [Observaciones al proyecto capítulo V sobre seguimiento a las recomendaciones formuladas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el informe "Situación de los derechos humanos en México"](#), 17 de febrero de 2023.

<sup>6</sup> CIDH, [Directrices Generales de seguimiento de recomendaciones y decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos](#), OEA/Ser.L/V/II.173 Doc. 177, 30 de septiembre de 2019.

en el país. Para ello, la CIDH se ha valido de la información recabada durante audiencias públicas, investigaciones realizadas de oficio, insumos provenientes de los mecanismos de peticiones y casos y de medidas cautelares y las respuestas a las solicitudes de información remitidas bajo la facultad establecida en el artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como de la información recabada a partir 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

7. A continuación, la CIDH se referirá a las recomendaciones de la presente sección.

- Desarrollar un plan concreto para el retiro gradual de las Fuerzas Armadas de tareas de seguridad pública y para la recuperación de éstas por parte de las policías civiles.
- Fortalecer la capacidad de la policía para realizar las tareas de seguridad pública conforme con los estándares internacionales en derechos humanos.
- Adoptar una Ley General sobre el Uso de la Fuerza conforme a los estándares internacionales en materia de derechos humanos.
- Tomar medidas para que funcionarios federales y estatales se abstengan de emitir declaraciones públicas sobre la legalidad de la actuación de las fuerzas de seguridad en casos que puedan constituir un uso indebido de la fuerza antes de contar con los resultados de una investigación.
- Adoptar e implementar medidas de rendición de cuentas por un cuerpo independiente de todas las fuerzas de seguridad en relación a operativos y tareas de seguridad pública en donde haya privación de la vida.
- Asegurar que, en casos de desaparición forzada, ejecuciones extrajudiciales y tortura, las líneas de investigación no sólo respondan a la autoría material, sino que incluya la responsabilidad de la cadena de mando.

- Crear sistemas de información, recopilación y análisis de datos respecto de la violencia que afecta a los distintos grupos abordados en el presente informe como mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas migrantes, defensoras y defensores de derechos humanos, operadores de justicia, personas LGBT, pueblos indígenas y personas privadas de libertad.
- Reorientar el abordaje del tema de drogas en México de un enfoque de militarización y “combate frontal” usando la fuerza pública, a uno con perspectiva integral, de derechos humanos y salud pública sobre las adicciones y el consumo sin fines de distribución.

8. **Sobre el plan para el retiro gradual de las Fuerzas Armadas de tareas de seguridad pública**, el Estado dio cuenta<sup>7</sup> de que, tras un proceso interno de ajuste de su regulación en materia de seguridad interior<sup>8</sup>, finalmente se estableció la Guardia Nacional (GN), a través de una reforma constitucional. Según lo informado, la GN es una institución de seguridad pública, disciplinada y profesional, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, con pleno respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, de conformidad con lo previsto en la Constitución y las leyes en la materia. El funcionamiento de la GN estaría basado en las directrices de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que establece la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (en adelante “SSPC”)<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, del 21 de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>8</sup> Acción de inconstitucionalidad 6/2018 y acumuladas en donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante “SCJN”) analizó la constitucionalidad de diversos artículos de la Ley de Seguridad Interior, que habían sido impugnados bajo los argumentos de que el Congreso de la Unión se había excedido en su competencia para legislar en materia de seguridad nacional. Asimismo, se alegó que la Ley incidía en cuestiones de seguridad pública debido a que el objeto de dicho dispositivo normativo fue la disposición de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz al incorporar el concepto de seguridad interior dentro del concepto de seguridad nacional. Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano. El Estado aclaró que la SCJN declaró la invalidez de la Ley debido a que se transgredió la garantía constitucional de que las instituciones de seguridad pública serán —en todo momento— de carácter civil, disciplinado y profesional. Específicamente, la Suprema Corte consideró que la Ley desconoce la Constitución porque, por un lado, permite la participación permanente de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior —aunque ello esté prohibido constitucionalmente— y, por el otro, porque su contenido material excede la competencia del Congreso para legislar en materia de seguridad nacional. Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

<sup>9</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

9. Por su parte, el Centro Prodh<sup>10</sup> informó que, el 3 de septiembre de 2022, la Cámara de Diputados aprobó una serie de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de la Guardia Nacional y la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos con las cuales se trasladaría a la Secretaría de la Defensa Nacional (en adelante “SEDENA”) el control operativo y administrativo de la GN<sup>11</sup>. El dictamen de reforma fue turnado al Senado de la República y, el 9 de septiembre de 2022, éste ratificó y aprobó las reformas, en lo general y en lo particular; y se envió al Ejecutivo Federal para su firma y publicación<sup>12</sup>; y ese mismo día las modificaciones fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación (en adelante “DOF”)<sup>13</sup>. En ese sentido, esta organización señaló dichas reformas como inconstitucionales, cuestionando su finalidad de profundizar la militarización del país<sup>14</sup>.

10. En la misma línea, la CMDPDH indicó<sup>15</sup> que la militarización de varios ámbitos de la vida nacional se habría profundizado. Indican que, con arreglo al Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, y a lo establecido por la Ley de la Guardia Nacional - incluyendo sus recientes reformas-, las Fuerzas Armadas tendrían facultades prácticamente ilimitadas para asumir cualquier tarea de seguridad pública, así como también para intervenir en la investigación de los delitos, faltas administrativas, entre otras.

11. Asimismo, organizaciones de la sociedad civil informaron que, desde el 6 de octubre de 2020, la SEDENA habría asumido el control operativo de la GN con lo que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (en adelante “SSPC”), únicamente mantiene atribuciones administrativas<sup>16</sup>.

12. La CMDPDH señaló que estas reformas son altamente preocupantes, debido a que incrementarían significativamente el poder de la SEDENA sin someterlo a controles civiles. Lo anterior

---

<sup>10</sup> Centro Prodh. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, del noviembre de 2022, págs. 1-3.

<sup>11</sup> Cámara de Diputados, [En lo general y en lo particular, la Cámara de Diputados aprobó reformas en materia de Guardia Nacional](#), 3 de septiembre de 2022.

<sup>12</sup> Senado de la República. [Senado aprueba reformas a la Guardia Nacional; turna el dictamen al Ejecutivo federal](#), 9 de septiembre de 2022.

<sup>13</sup> Diario Oficial de la Federación. [Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley de Ascensos y Recom.](#) 9 de septiembre de 2022.

<sup>14</sup> Animal Político. [Militarización: discernir la verdad](#). 17 de septiembre de 2022.

<sup>15</sup> CMDPDH. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, del 20 de octubre de 2022, págs. 4-5.

<sup>16</sup> Centro Prodh. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, del noviembre de 2022, págs. 1-3; CMDPDH. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, del 20 de octubre de 2022, págs. 4-5.

debido a que se le estaría otorgando a dicha Secretaría funciones fundamentales respecto de la GN, de la política de seguridad pública y de presupuestos que se transferirán de la SSPC y la SEMAR hacia la SEDENA. Además, esta organización indicó que la reforma no contendría mecanismos de control, a pesar de los llamados de la ONU, de la Corte Interamericana, de la CIDH, y de otras instancias para que el país retraiga la militarización de la seguridad pública por el riesgo que representan para los derechos humanos. Ante este contexto, informó que, en materia de derechos humanos, entre enero de 2021 y septiembre de 2022, se presentaron 813 quejas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (en adelante “CNDH”) contra la GN; 719 contra la SEDENA por violaciones a los derechos humanos.

13. La CIDH reitera su preocupación por la aprobación de estas modificaciones normativas que someterían a la GN al control operativo y administrativo de la SEDENA. Si bien, según lo ha observado por la CIDH, la Constitución y sus reformas de 2019 establecen que la GN es un órgano civil con funciones policiales, su regulación transitoria y posterior, ha consolidado la creación de un órgano conformado por personal y estructura de tipo militar en lugar de una institución de seguridad eminentemente civil. En este sentido, este paquete de modificaciones mantiene la tendencia observada frente al preocupante fenómeno de la militarización de la seguridad ciudadana en México<sup>17</sup>. En el mismo sentido, la CIDH lamenta la decisión de ampliar hasta el año 2028 la participación de las Fuerzas Armadas permanentes en tareas de seguridad pública<sup>18</sup>, lo que resulta contrario a la recomendación.

14. La CIDH reconoce el reto que enfrenta México frente a la grave situación de violencia que afecta al país desde hace varios años y que es objeto del seguimiento de este informe. No obstante, preocupa que la justificación para estas modificaciones enfatiza centralmente que solo una estructura como la de la SEDENA, con su despliegue territorial, estructura operacional y disciplina militar se encuentra en capacidad de afrontar el contexto de violencia. Tal fundamentación resulta insuficiente por sí misma frente a los riesgos que la militarización acarrea para el respeto y garantía de los derechos humanos bajo una perspectiva integral de seguridad humana, incluso si la formulación de la estrategia de seguridad pública se mantuviera en manos de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

15. La Comisión observa que el modelo implementado prevé que las fuerzas armadas no solo estén desplegadas en tareas policiales, sino que les otorga un papel protagónico en tareas de control

---

<sup>17</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 201/22, [CIDH: urge que México adopte una política de seguridad ciudadana que responda a las obligaciones internacionales en derechos humanos](#), 9 de septiembre de 2022.

<sup>18</sup> Congreso de la Unión, [Avalan ampliar periodo de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública hasta 2028](#), 13 de octubre de 2022.

migratorio en las fronteras, y en la construcción de grandes proyectos de infraestructura, entre otras<sup>19</sup>, tareas tradicionalmente desempeñadas por las autoridades civiles de seguridad pública. Esta preocupación es compartida por otros órganos internacionales de derechos humanos como el Comité de Derechos Humanos de la ONU<sup>20</sup>, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer<sup>21</sup>, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias (en adelante “GTDFI”)<sup>22</sup> en relación con el aumento de violaciones a los derechos humanos atribuidas a agentes de seguridad del Estado. En audiencia ante la CIDH sobre la militarización de la seguridad pública en México, organizaciones de sociedad civil advirtieron que las amplias atribuciones de las fuerzas armadas en materia de seguridad han configurado un estado de excepción de facto, el cual contraviene lo dispuesto por los artículos 29 constitucional y 27 de la Convención Americana<sup>23</sup>.

16. En función de lo anterior, la CIDH reafirma que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles. No obstante, ante la determinación del Estado mexicano de modificar la estructura de la GN transformándola en una institución con características y organización de tipo militar, aunado a la reforma publicada para mantener a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública hasta 2028, la CIDH tiene por **pendiente de cumplimiento** esta recomendación.

<sup>19</sup> WOLA, [México profundiza la militarización](#), 2 de septiembre de 2022.

<sup>20</sup> ONU. Comité de Derechos Humanos, Examen de los Informes Periódicos Presentados por los Estados Partes de conformidad con el Artículo 40 de Pacto, CCPR/CMEX/CO/5, 7 de abril de 2010, párr. 11. En el mismo sentido, el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, expresó que “[...] la aplicación de un enfoque militar al mantenimiento de la seguridad pública puede crear una situación en que la población civil se vea expuesta a toda una serie de atropellos. Además, no hay suficiente rendición de cuentas por esos actos en el sistema de justicia militar, el cual carece de independencia y transparencia [...]”. Cfr. ONU. Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, visita a México, 28 de abril de 2014, supra, párr. 21; Además, el GTDFI reiteró, entre otras, su recomendación al Estado mexicano para “que se consider[ara] el retiro de las fuerzas militares de las operaciones de seguridad pública y de la aplicación de la ley penal [...]”. Cfr. GTDFI, Seguimiento a las recomendaciones del GTDFI en su informe relativo a su visita a México del 18 al 31 de marzo de 2011, 11 de septiembre de 2015, A/HRC/30/38/Add.4, párr. 25; De forma similar, en 2015 el Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos manifestó su preocupación por la gravedad de la situación de los derechos humanos en el país y recomendó, entre otras medidas, la adopción “de un cronograma para el retiro de las fuerzas militares de las funciones de seguridad pública”. Cfr. Declaración del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Zeid Ra’ad Al Hussein, con motivo de su visita a México, 7 de octubre de 2015, supra, y, por último, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos ha señalado que en México “el uso de las fuerzas armadas en las funciones de seguridad pública y la falta de un programa para el regreso a un enfoque de seguridad completamente civil levanta varias preocupaciones en términos de gobernanza democrática [...] [s]in tampoco [sic] haber puesto fin a la violencia”. Cfr. ONU. [Informe cierre de misión del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos](#), Michel Forst, Visita a México, 24 de enero de 2017, pág. 4.

<sup>21</sup> ONU. CEDAW, Observaciones finales. México, CEDAW/C/MEX/CO/7-8, 7 de agosto de 2012, párrs. 11 a 12, y Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México, CEDAW/C/MEX/CO/9, 25 de julio de 2018, párrs. 9 a 10.

<sup>22</sup> ONU. GTDFI, [Observaciones preliminares, Misión a México](#), 31 de marzo de 2011, pág. 5

<sup>23</sup> CIDH, 185 Periodos de Sesiones, Audiencia pública “México: militarización de la seguridad pública”, [Anexo al Comunicado de Prensa 257/22](#), 16 de noviembre de 2022.

17. Con el fin de orientar la implementación de esta recomendación, la Comisión reitera su llamado al Estado mexicano a reconsiderar estas modificaciones en cumplimiento de sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos frente a la militarización de la seguridad ciudadana. Asimismo, con miras a avanzar en el cumplimiento de esta recomendación, la Comisión sugiere al Estado mexicano adoptar medidas dirigidas a replantear su estrategia de seguridad, tomando en consideración los estándares internacionales en la materia, así como adoptar medidas para reforzar a las fuerzas de seguridad de naturaleza civil y retomar un plan de retiro gradual de las Fuerzas Armadas.

18. En relación con la recomendación sobre **el fortalecimiento de la capacidad de la policía en materia de seguridad ciudadana y derechos humanos**, el Estado informó<sup>24</sup> de la Capacitación de la Guardia Nacional (GN) en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, indicando que la profesionalización del personal es tema prioritario dentro de dicho organismo. En este sentido, en el periodo comprendido entre julio de 2019 y enero de 2023, informó que esa institución capacitó a 112,661 integrantes a través de Programas integrales para la Guardia Nacional en materia de derechos humanos. Asimismo, en el periodo comprendido entre enero de 2021 y diciembre de 2022, informó que capacitó en línea a 32,109 integrantes<sup>25</sup>.

19. Asimismo, el Estado informó que se han llevado a cabo pláticas, campañas y actividades de difusión y prevención en temas mencionados anteriormente, resaltando los 16 días de activismo en la GN, que comprenden el periodo del 25 de noviembre (Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer) al 10 de diciembre (Día Internacional de los Derechos Humanos). Para el mes de diciembre de 2022, se llevó a cabo el Primer Congreso Internacional sobre Derechos Humanos, que tuvo por objetivo ser un espacio de encuentro entre personas investigadoras, organizaciones de la sociedad civil,

---

<sup>24</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, del 21 de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>25</sup> Dentro de los cursos mencionados se encuentran: Programa de Formación Inicial integrando los derechos humanos; Derechos humanos, uso de la fuerza, género y no discriminación; Uso de la Fuerza en la Guardia Nacional; Los Derechos Humanos en la Guardia Nacional; Introducción a los Derechos Humanos; Igualdad y no Discriminación; Los Derechos Humanos y el Uso de la Fuerza en el contexto de Migración; Curso de formadores/replicadores en materia de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; Curso de Formación de Instructores en Uso de la Fuerza y Principios Humanitarios; y Cursos en línea, a través de las plataformas virtuales de diversas instituciones especializadas en materia de género y derechos humanos, como son: Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM), Comisión Nacional de Búsqueda (CNB), Secretaría de la Función Pública (SFP), Secretaría de Gobernación (SEGOB) y Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

---

dependencias de gobierno y organismos internacionales, sobre aspectos teóricos y prácticos, retos y desafíos sobre los derechos humanos en la Seguridad Pública<sup>26</sup>.

20. Al respecto, la CIDH valora la información proporcionada y observa positivamente los avances orientados a la capacitación del personal de la GN. Sin embargo, la CIDH identifica que el fortalecimiento de la capacidad de la policía señalada en esta recomendación requiere de acciones continuas y sostenibles en el tiempo que promuevan un cambio profundo institucional específicamente respecto a la incorporación de una perspectiva de derechos humanos en la seguridad ciudadana. En este sentido, considera que es necesaria información adicional que explique, más allá de la realización de acciones aisladas, de qué manera las medidas llevadas a cabo están dirigidas a conseguir este fortalecimiento institucional. En este sentido y considerando la información reportada al momento, la Comisión encuentra que la recomendación mantiene su calificación de **pendiente de cumplimiento**.

21. Con el objetivo de orientar el proceso de implementación de esta recomendación, la Comisión sugiere al Estado proporcionar información que indique cuál es el personal actual vinculado a las entidades federativas, así como cuántas de estas personas han sido capacitadas, y, además, información respecto de los cursos impartidos y cómo éstos han incidido en el fortalecimiento del cuerpo policial. Asimismo, el seguimiento de esta recomendación se enriquecerá a partir de información sobre la regularidad con la que se imparten las capacitaciones, y el tipo de personal que se estaría capacitando.

22. En relación con la recomendación de **adoptar una Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza** conforme a los estándares internacionales en materia de derechos humanos, el Estado informó que el 27 de mayo de 2019, se publicó la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, la cual tiene como fin regular el uso de la fuerza que ejercen las instituciones de seguridad pública del Estado mexicano. El Estado señaló que, la GN y los diferentes cuerpos de seguridad del Estado, se apegan a lo establecido en dicha Ley, así como en el artículo 1 de la Constitución mexicana y en los tratados internacionales de los que es parte, con irrestricto respeto a los derechos humanos y a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>27</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

23. En relación con la recomendación mencionada, la CMDPDH reportó<sup>28</sup> que su recurso de inconstitucionalidad 64/2019 fue resuelto el pasado 9 de noviembre de 2022<sup>29</sup> determinando que se actualizaron las omisiones legislativas relativas a la competencia de ejercicio obligatorio por parte del Congreso de la Unión, consistentes en: a) la falta de previsión del uso de la fuerza; y, b) en la falta de previsión de la sujeción del uso de la fuerza a los principios de racionalidad y oportunidad. Igualmente, declaró la invalidez de la porción normativa “epiletal” de la fracción VI del artículo 6, en el cual, al regular la graduación del impacto del uso de la fuerza en las personas, se prevé la lesión grave mediante el uso de la fuerza epiletal. No obstante, informaron que todos los demás aspectos impugnados por la CNDH fueron desestimados por el Pleno de la SCJN, y que se validó el uso de dispositivos tecnológicos con el fin de registrar audiovisualmente el desarrollo del operativo con fines de verificación.

24. Respecto al juicio de amparo promovido por la CMDPDH, indicaron que se encuentra pendiente de resolución. Se ha pospuesto en dos ocasiones la discusión, la última el 5 de octubre de 2022. Indican que el proyecto de sentencia propone declarar la constitucionalidad de las normas impugnadas de la LNUF y negar el amparo. La CMDPDH estableció que ante el argumento de que la norma impugnada tiene un efecto inhibitorio que limita el ejercicio del derecho a la protesta y de defender los derechos humanos, la SCJN respondió en una nota al pie que: “hipotéticamente, de darse el caso, una afectación y consiguientemente inhibición podría llegar a ocurrir ante una incorrecta aplicación de las normas; pero no desprenderse directamente del contenido normativo sujeto a análisis”. Ante esto, la organización consideró que en un contexto como el de México “resulta sumamente preocupante que la primera sala, orillada por una muy cuestionable decisión del pleno de la Corte, valide los vicios de constitucionalidad de la LNUF”<sup>30</sup>.

25. Por su parte el Centro Prodh destacó las deficiencias en la implementación de la Ley siendo que el artículo 32 de la misma mandata a agentes de las instituciones de seguridad que elaboren informes sobre el uso de la fuerza cuando esto ocurra en cumplimiento de sus funciones<sup>31</sup>, mientras el artículo 35 establece que las instituciones de seguridad deben presentar informes públicos anuales sobre

---

<sup>28</sup> CMDPDH. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, del 20 de octubre de 2022, págs. 6-7.

<sup>29</sup> SCJN. [Sesión pública de la primera sala de la suprema corte de justicia de la nación](#), celebrada el miércoles 9 de noviembre de 2022.

<sup>30</sup> CMDPDH. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, del 20 de octubre de 2022, págs. 6-7.

<sup>31</sup> Congreso de la Unión, [Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza \(diputados.gob.mx\)](#). A la letra, el artículo 32 de la LNUF establece: “Siempre que los miembros de las instituciones de seguridad utilicen la fuerza en cumplimiento de sus funciones deberán realizar un reporte pormenorizado a su superior jerárquico inmediato, una copia de este se integrará al expediente del agente al mando del operativo y en lo conducente de cada uno de los participantes. 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 correspondientes.”

sus actividades que involucren el uso de la fuerza; y, sin embargo, indicó que existiría opacidad en el Estado, dado que la GN no habría hecho públicos los informes que debería elaborar conforme a los citados artículos<sup>32</sup>. De esta forma, destaca que entre las quejas presentadas ante la CNDH contra la GN entre enero y abril de 2022 se encuentran denuncias por el empleo arbitrario del uso de la fuerza<sup>33</sup>.

26. Sobre este punto, tal como la CIDH dio cuenta en sus informes de 2019<sup>34</sup>, 2020<sup>35</sup> y 2021<sup>36</sup>, el texto de la mencionada Ley indica que el uso de la fuerza por parte de agentes de seguridad se encuentra regido por los principios de absoluta necesidad, legalidad, prevención, proporcionalidad y rendición de cuentas y con pleno respeto a los derechos humanos<sup>37</sup>. La Comisión también dio cuenta de que en los capítulos IX y X, respectivamente, la obligación de emitir informes pormenorizados 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 aspectos<sup>38</sup>.

27. De igual forma, la información proporcionada por la sociedad civil indicaría que la determinación de la constitucionalidad de los artículos 27 y 28 de la LNUF autorizaría a las fuerzas de seguridad a intervenir en manifestaciones o reuniones públicas que puedan tornarse violentas, además de que persistirían ambigüedades respecto la clasificación de armas y la elaboración de informes de agentes que utilicen armas de fuego, entre otras preocupaciones<sup>39</sup>.

28. Dado que la ley sobre el uso de la fuerza ya fue adoptada, la CIDH considera que la recomendación se encuentra en **cumplimiento total**, pero continuará monitoreando la implementación normativa<sup>40</sup>.

29. 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**

<sup>32</sup> Animal Político, [Ángel Yael: el impacto de la militarización](#), 3 de mayo de 2022.

<sup>33</sup> Expansión, [Las polémicas de la Guardia Nacional: entre agresiones y violaciones a DH](#), 2 de mayo de 2022.

<sup>34</sup> CIDH, [Informe Anual. Capítulo V](#), México, 2019, párr. 28-29.

<sup>35</sup> CIDH, [Informe Anual. Capítulo V](#), México, 2020, párr. 27.

<sup>36</sup> CIDH, [Informe Anual. Capítulo V](#), México, 2021, párr. 23.

<sup>37</sup> Cámara de Diputados, Ley Nacional sobre el uso de la fuerza, 27 de mayo de 2019.

<sup>38</sup> Cámara de Diputados, Ley Nacional sobre el uso de la fuerza, 27 de mayo de 2019.

<sup>39</sup> Centro Prodh, [Valida SCJN normas ambiguas sobre uso de la fuerza letal y protesta](#), 27 de octubre de 2021.

<sup>40</sup> La CIDH continuará monitoreando la implementación de la norma en contextos de protesta social, preocupaciones en materia del uso de la fuerza letal en contextos de protesta social y los mecanismos de rendición de cuentas según lo señalado en el párrafo 33 del presente informe.

**antes de contar con los resultados de una investigación**, el Estado indicó que la GN, se apega a lo establecido en la Ley General de Comunicación Social y al acuerdo por el que se establece la Política de Comunicación Social del Gobierno Federal de 2019, el cual tiene como finalidad establecer la política pública de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. En ese sentido, y a la fecha las personas funcionarias federales se abstienen de realizar declaraciones para evitar resultados desfavorables.

30. Asimismo, el Estado señaló que las Delegaciones estatales de la Fiscalía General de la República (en adelante “FGR”) no emiten opiniones públicas. En el ámbito de procuración de justicia, las medidas enunciadas en la presente recomendación ya existen en las leyes actuales, notablemente, la Constitución, en su artículo 20, inciso B, fracción I, prevé que los derechos de toda persona imputada a que se presuma su inocencia hasta que se demuestre lo contrario; asimismo, el Código Nacional de Procedimientos Penales, señala en su numeral 113 fracción IVX que toda persona imputada tiene derecho a no ser expuesta a los medios de comunicación. Finalmente, el Estado señaló que las autoridades en materia de comunicación social se rigen por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados<sup>41</sup>.

31. Al respecto, el Centro Prodh dio cuenta del caso de la niña Heidi Mariana, de 4 años de edad, quien habría muerto, presuntamente, a manos del Ejército mexicano por un impacto de bala, el 31 de agosto de 2022, en el estado de Tamaulipas<sup>42</sup>. La organización informó que los familiares de Heidi denunciaron públicamente que han sufrido acoso por parte de militares afuera de su vivienda y que un agente de la SEDENA le pidió a la madre de la niña que dejara de denunciar a los castrenses<sup>43</sup>. Representantes de la familia han señalado que el asesinato de Heidi no habría ocurrido en un enfrentamiento entre el Ejército y el crimen organizado, como dice el Estado, sino que se trató de un ataque directo<sup>44</sup>. La organización indicó que, a la fecha, ninguna persona habría sido procesada ni juzgada como responsable. En el marco de este caso, el Centro Prodh destacó que, como en otros casos en esta administración, la respuesta inicial de la SEDENA y del propio Presidente de la República habría sido la

---

<sup>41</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>42</sup> Animal Político. [Matan a niña en enfrentamiento en Nuevo Laredo; se investiga si disparó el Ejército o crimen organizado: AMLO](#), 2 de septiembre de 2022.

<sup>43</sup> Proceso, [Familia de Heidi Mariana, niña asesinada en Nuevo Laredo, exige a AMLO investigación imparcial](#), 8 de septiembre de 2022.

<sup>44</sup> Aristegui. [No hubo enfrentamiento en muerte de Heidi Mariana, 'tenemos evidencia'; AMLO sostiene 'versión falsa'](#): Ramos. 5 de septiembre de 2022.

de minimizar los hechos ante la situación que se vive en Tamaulipas y señalando que se trataba de una excepción, de un hecho fortuito pues había sucedido un “enfrentamiento” entre crimen y elementos del Ejército, esto a pesar de que para ese momento la familia no contaba con información sobre la investigación<sup>45</sup>.

32. La CIDH expresa su preocupación por las declaraciones de agentes estatales de alto rango, de modo anticipado, a las Fuerzas Armadas frente a posibles acusaciones por violaciones a los derechos humanos, aun en condiciones en las cuales las víctimas desconocen los contenidos de las investigaciones<sup>46</sup>. En función de lo anterior, la Comisión considera que la recomendación se mantiene en **cumplimiento parcial**.

33. Con el objetivo de orientar la implementación de esta recomendación, la CIDH sugiere la adopción de medidas para que funcionarios públicos se abstengan de hacer declaraciones anticipadas sobre la legalidad de la actuación de fuerzas de seguridad, en relación con posibles casos de violaciones a derechos humanos.

34. Respecto de la recomendación **de adoptar e implementar medidas de rendición de cuentas por un cuerpo independiente de todas las fuerzas de seguridad en relación con operativos y tareas de seguridad pública en donde haya privación de la vida**, el Estado informó de la adopción del Protocolo Rendición de Cuentas Sobre el Uso de la Fuerza en 2021. Según el Protocolo, el agente o el mando operativo deben llevar a cabo el informe sobre uso de la fuerza que permita llevar registros de las operaciones y denuncias relacionadas con el uso de la fuerza, así como informar periódicamente de este tipo de operaciones.

35. Aunado a ello, el Estado indicó que la FGR, a través de su Órgano Interno de Control, es la autoridad encargada de investigar los hechos cuando se presenta el fallecimiento de una persona durante algún operativo de las instituciones de seguridad. Sumado a lo anterior, la FGR emite su informe de rendición de cuentas en el que brinda información cuantitativa y cualitativa de sus funciones de procuración de justicia. Finalmente, el Estado señaló que en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública se establecen obligaciones que alcanzan a los elementos de las fuerzas de seguridad para que proporcionen la información que les sea solicitada, la que solo puede ser calificada

---

<sup>45</sup> Aristegui, [Asesinato de Hedi Mariana, excepción a la regla en operación de Sedena en seguridad pública: AMLO](#), 5 de septiembre de 2022; Aristegui, [No hubo enfrentamiento en muerte de Heidi Mariana, 'tenemos evidencia'; AMLO sostiene 'versión falsa'](#); Ramos, 5 de septiembre de 2022.

<sup>46</sup> El Financiero, [AMLO defiende a militares "fue una excepción"](#), 5 de septiembre de 2022.

como “reservada” de modo extraordinario y temporal. Al respecto, indicó que no puede clasificarse como reservada la información relacionada con graves violaciones a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad<sup>47</sup>.

36. Por otra parte, en relación con la tortura sexual cometida contra mujeres y atendiendo a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el resolutive 360 y 371 del “Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México”, el Estado indicó que, en 2021, se realizaron 1,280 cuestionarios a mujeres privadas de su libertad en 66 centros penitenciarios de todo el país. Señaló que, a partir de estos cuestionarios, se generó el “Diagnóstico Nacional sobre Tortura Sexual Cometida Contra Mujeres Privadas de la Libertad en México” el cual sirvió como base para tomar conocimiento de al menos 62 casos de mujeres que probablemente sufrieron tortura sexual en algún punto de su proceso judicial. Informó que dichos casos están siendo documentados y atendidos con el objetivo de incorporarlos al Mecanismo de Seguimiento de Casos de Tortura Sexual cometida contra Mujeres<sup>48</sup>.

37. Por su parte, sobre la implementación de esta recomendación, la CMDPDH reportó<sup>49</sup> que, a la fecha de envío del informe, no se habría creado iniciativa alguna para la creación de un cuerpo independiente de las fuerzas de seguridad que asegure la imparcialidad respecto del procesamiento de la información reportada relacionada con la privación de la vida de personas cuando las autoridades hacen uso de la fuerza letal. Indicaron que esta recomendación toma mayor relevancia cuando se analiza el número de personas muertas en enfrentamientos con las fuerzas de seguridad. Señalaron que hasta el 2021, la proporción de civiles muertos por cada militar fallecido era de 11 civiles muertos por cada elemento castrense.

38. Frente a la reparación instruida por la Corte IDH en el caso *Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco* y la creación de un Observatorio independiente sobre rendición de cuentas y monitoreo de uso de la fuerza policial, el Centro Prodh indicó que el Estado estaría en diálogo con la Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos para abordar la implementación de la medida. Según lo informado, las representantes de las víctimas del caso remitieron al Estado una propuesta para el diseño del observatorio, pero no recibieron respuesta formal por lo que a la fecha no existe ningún avance al respecto.

---

<sup>47</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>48</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

<sup>49</sup> CMDPDH. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, del 20 de octubre de 2022, págs. 7 – 8.

39. La CIDH reitera<sup>50</sup> que en el Caso Mujeres víctimas de tortura sexual en *Atenco vs. México*, la Corte Interamericana dispuso como medida de reparación que el Estado mexicano debía establecer a nivel federal un “observatorio independiente que permita dar seguimiento a la implementación de las políticas en materia de rendición de cuentas y monitoreo del uso de la fuerza de la Policía Federal y la policía del estado de México, dentro del cual se permita la participación de miembros de la sociedad civil. Asimismo, dicho observatorio deberá generar información que permita realizar mejoras institucionales en la materia. Para tales efectos, el Estado deberá generar sistemas de información que permitan: (i) evaluar la efectividad de los mecanismos existentes de supervisión y fiscalización de los operativos policiales antes, durante y después del uso de la fuerza, y (ii) brindar retroalimentación sobre las mejoras institucionales que correspondan de acuerdo con la información obtenida por medio del observatorio”<sup>51</sup>.

40. La CIDH nota que el Estado reiteró la información aportada el año anterior<sup>52</sup> que da cuenta del proceso interno de control del uso de la fuerza letal según lo estipulado en la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, pero nuevamente, no aportó información sobre la operación de estos mecanismos de rendición de cuentas. Asimismo, la CIDH también ha tomado nota de la información aportada por el Estado en torno a la realización de cuestionarios para identificar casos de mujeres víctimas de tortura mientras enfrentaban procesos judiciales. Al respecto, queda a la espera de información complementaria y específica en torno al estado de cumplimiento de la reparación ordenada por la Corte en el caso *Atenco*. Por lo anterior, la Comisión concluye que la recomendación se encuentra en **cumplimiento parcial**.

41. Con la finalidad de orientar el proceso de implementación de esta recomendación, la CIDH invita a la adopción de medidas que aseguren, además de la habilitación normativa correspondiente, mecanismos de rendición de cuentas encabezada por un cuerpo independiente de las fuerzas de seguridad, precisamente para asegurar la imparcialidad respecto del procesamiento de la información reportada. La Comisión sugiere al Estado aportar información a este respecto, así como sobre los avances en la creación del observatorio independiente dispuesto como reparación en el caso *Atenco*.

42. 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 señaló que el artículo 29 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por

---

<sup>50</sup> CIDH, [Informe Anual. Capítulo V](#), México, 2020, párr. 36.

<sup>51</sup> Corte IDH. Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en *Atenco Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 371, párr. 356.

<sup>52</sup> CIDH, [Informe Anual. Capítulo V](#), México, 2021, párr. 33.

Particulares y el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (en adelante “Ley General en materia de desaparición”) establece que los superiores jerárquicos serán considerados autores del delito de desaparición forzada de personas en los términos de lo previsto en la legislación penal correspondiente. Asimismo, el artículo 9 de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, establece que no constituyen causas de exclusión del delito de tortura la obediencia a órdenes o instrucciones de un superior jerárquico que dispongan, autoricen o alienten la comisión de este delito. Las órdenes de los superiores jerárquicos de cometer el delito de tortura son manifiestamente ilícitas y los subordinados tienen el deber de desobedecerlas y denunciarlas<sup>53</sup>.

43. En el mismo sentido, la FGR destacó que el artículo 11 de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes hace referencia a las responsabilidades atribuibles a los servidores públicos que incumplan la ley. Asimismo, indicó que el artículo 17 de la Ley General en materia de Desaparición Forzada, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas hace referencia a no excluyentes de responsabilidad por seguir órdenes superiores<sup>54</sup>.

44. Del mismo modo, el Estado indicó que la responsabilidad de la cadena de mando ya existe en el Código Penal Federal, en su Capítulo III, denominado Personas Responsables de los Delitos, en su Artículo 13. Además, ante este tipo de casos, se cuenta con una Fiscalía Especializada en atención a casos de tortura, en donde se realizan investigaciones minuciosas y exhaustivas respecto a este tipo de delitos y en caso de ser procedente, se ejercita acción penal en contra de todos los involucrados<sup>55</sup>.

45. Particularmente, señaló que el Protocolo Homologado de Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada y Desaparición cometida por Particulares (en adelante “PHI”)<sup>56</sup>, establece una técnica de investigación específica y diferenciada para la investigación de estos delitos, al ofrecer una guía pormenorizada respecto a la investigación de estos delitos durante la etapa inicial del proceso penal, así como directrices para conducir la investigación bajo un esquema metodológico de un Plan de Investigación, de la aplicación de actos de investigación que tomen en consideración las características específicas de

---

<sup>53</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano; Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

<sup>54</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

<sup>55</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>56</sup> El PHI fue aprobado el 13 de julio de 2018 mediante el Acuerdo CNPJ/SE-II/1/2018 y, el 16 de julio de 2018, fue publicado en el DOF el extracto del PHI. Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

la víctima y sus condiciones de vulnerabilidad, el desarrollo de perspectivas de investigación de acuerdo al sujeto activo bajo investigación, ya sea que se trate de un servidor público o no<sup>57</sup>. Según el Estado, el PHI además contempla un análisis dogmático de los tipos penales bajo investigación, una técnica de investigación para casos de personas desaparecidas de movimientos políticos del pasado, notificación respecto a la localización y entrega de una persona encontrada sin vida, procedimientos luego de la localización de un menor de edad para ser restituido a su núcleo familiar, así como jurisprudencia interamericana en la materia. Además, indicó que el PHI contempla el Protocolo Modelo para la Investigación Legal de Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias y Sumarias (“Protocolo de Minnesota”) como fuente de buenas prácticas e instrumento a ser aplicado en casos que impliquen localización de víctimas sin vida<sup>58</sup>.

46. Por su parte, la CMDPDH reportó<sup>59</sup> que durante el 2020 y el 2021, ningún alto mando civil o militar habría sido sentenciado por tortura o desaparición forzada, según las sentencias públicas. Informaron que, por ejemplo, en el caso Rosendo Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, la investigación por desaparición seguiría centrándose en buscar autorías materiales directas (es decir, encontrar a la persona que directamente detuvo a la persona desaparecida). Argumentaron que la FGR ha sido incapaz de trabajar desde una perspectiva contextual, que use herramientas de derecho penal internacional pensadas para abordar este tipo de casos, lo cual ha tenido como consecuencia que el paso del tiempo vuelva materialmente imposible investigar y juzgar a los más altos mandos.

47. Por su parte, el Centro Prodh indicó<sup>60</sup> que, en el contexto del caso de la masacre de Tlatlaya y según información derivada de los hackeos de los servidores de la SEDENA, se tuvo acceso a información que señala que el entonces titular de la CNDH habría, presuntamente, intentado negociar los contenidos de la recomendación en el caso, a cambio de que el Ejército lo apoyara para ser ministro de la SCJN. Esta organización indicó que, en el mismo documento, se daría cuenta que el Procurador de Justicia Militar habría buscado pactar con el entonces titular de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (en adelante “CEAV”) para que realizara lo necesario para que Clara Gómez (una de las sobrevivientes que

---

<sup>57</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>58</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

<sup>59</sup> CMDPDH. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, del 20 de octubre de 2022, págs. 9 – 11.

<sup>60</sup> Centro Prodh. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, del noviembre de 2022.

---

representa el Centro Prodh y madre de una menor que fue privada de la vida en los hechos) desistiera de presentar un amparo en contra de la libertad del personal militar<sup>61</sup>.

48. Respecto al seguimiento de esta recomendación, la CIDH reitera que el Capítulo XI de la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza sobre el Régimen de Responsabilidades establece avances en materia de lucha contra la impunidad en la seguridad pública, regula supuestos bastante acotados al uso de la fuerza pública en operativos oficiales y por agentes identificados. Sin embargo, como ha mencionado en anteriores oportunidades, los 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<sup>62</sup>. En dichas oportunidades, la CIDH también ha referido que, según la normativa aplicable en materia de desaparición forzada, las investigaciones sobre ese delito deben incluir la cadena de mando<sup>63</sup>.

49. En función de las consideraciones anteriores, la CIDH encuentra reiterativa la información remitida por el Estado en sus tres últimos informes sobre la habilitación normativa que dispone contemple la incorporación de la cadena de mando en las líneas de investigación en las investigaciones de graves violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, la evidencia proporcionada no muestra avances de la implementación de esta práctica en el plano jurisdiccional. En estos términos, la CIDH considera que su recomendación se encuentra **parcialmente cumplida**.

50. Con el fin de orientar la implementación de esta recomendación, la Comisión invita al Estado a la adopción de medidas que aseguren la investigación de las cadenas de mando en los casos de tortura y ejecuciones extrajudiciales. Al respecto, la CIDH considera que, además de reportar cuál es el marco normativo en la materia, es importante que se reporten en el proceso de seguimiento de esta recomendación las acciones y medidas adoptadas para aplicarlo, las cuales podrán consistir en distintas medidas específicas de fortalecimiento institucional.

51. 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,**

---

<sup>61</sup> Centro Prodh. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe "Situación de Derechos Humanos en México", del noviembre de 2022. Citó: Latinus, [Correos Sedena: presidente de la CNDH negoció la recomendación del caso Tlatlaya a cambio de apoyo para ser ministro de la SCJN](#), 6 de octubre de 2022.

<sup>62</sup> CIDH, [Informe Anual, Capítulo V](#), México, 2021, párr. 37.

<sup>63</sup> CIDH, Informe Anual. Capítulo V, México, 2020, párr. 41; CIDH, Informe Anual. Capítulo V, México, 2019, párr. 43.

**personas migrantes, defensoras y defensores de derechos humanos, operadores de justicia, personas LGBT, pueblos indígenas y personas privadas de libertad**, el Estado señaló lo siguiente<sup>64</sup>:

52. Respecto de las **mujeres**, el Estado señaló que, con fundamento en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, el Estado Mexicano cuenta con el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM), que es un instrumento de política pública que da cuenta de la dimensión de la violencia de género contra las mujeres. El BANAVIM proporciona información de los actos violentos que sufren con mayor frecuencia las mujeres, así como datos de las probables personas agresoras que ejercen dicha violencia, con representatividad a nivel nacional y por entidad federativa, que permiten visibilizar contextos de violencia recurrentes, ayudando a detectar áreas geográficas y ámbitos de la sociedad que impliquen riesgo para las mujeres. Indicó que se han llevado a cabo acciones de capacitación para personas servidoras públicas encargadas de administrar y operar el sistema de captura de información del Banco Nacional de datos e Información sobre casos de Violencia contra las Mujeres y reuniones de coordinación y trabajo con los enlaces de los tres órdenes de gobierno con el objetivo de fortalecer al Banco Nacional<sup>65</sup>. Asimismo, la FGR refirió que la información estadística en este rubro se recopila a través del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública<sup>66</sup>.

53. Por otro lado, en el marco del Grupo Interinstitucional de Estrategias contra la Violencia (GIEV), el Estado informó que se elaboran presentaciones mensuales de los indicadores de violencia, en donde el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) incluyó indicadores sobre delitos sexuales y trata, así como información sobre mujeres hablantes de lengua indígena en la sección de violencia estructural y se agregó una sección sobre personas desaparecidas, no localizadas y localizadas. El INMUJERES convocó en septiembre a los Mecanismos para el Adelanto de la Mujer de las entidades federativas a una reunión para analizar los resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2021 y actividades de difusión<sup>67</sup>.

---

<sup>64</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>65</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano. El Estado reportó algunos de los datos registrados en este banco como, por ejemplo, que, para diciembre de 2022, se habían registrado 1.400.415 casos de violencia cometidas por 1.317.473 probables agresores contra, al menos, 1.311.225 mujeres; y que en el 77% de los casos, la persona agresora fue registrada como hombre; en el 4%, como mujer, y en el 19% de casos, no se especificó. Además, se informaron datos relacionados con el tipo de violencia registrada; el tipo de vínculo entre la persona agresora y la víctima, así como rangos de edad de las víctimas. Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

<sup>66</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

<sup>67</sup> INMUJERES, [Colección de boletines mensuales de la serie "Desigualdad en cifras"](#).

54. De igual forma, el Estado refirió que, a partir de su creación, el 1 de febrero de 2008, la FEVIMTRA cuenta con registros de datos generales de los delitos de hostigamiento sexual, pederastia, abuso sexual, trata de personas, violencia familiar equiparada entre otros<sup>68</sup>.

55. Respecto a **niñas, niños y adolescentes**, el Estado indicó que, en los subsistemas de lesiones y nacimientos de la Secretaría de Salud, se obtienen las lesiones por violencia según tipo de violencia, que en 2019 fueron por abandono y negligencia 1,209 casos, violencia económica 513, violencia física 6,698, violencia psicológica 12,181 y de violencia sexual 5,575 casos. Del total de casos de lesiones por violencia contra niñas, niños y adolescentes (26,176), el 81.23% correspondió a niñas y adolescentes mujeres<sup>69</sup>. Del subsistema de nacimientos ocurridos en el año 2019, se obtienen los nacimientos cuyas madres tenían entre 9 y 17 años con 146,268 nacimientos; por su parte, en el grupo de madres que tenían 9 y 14 años, hubo 9,902 nacimientos. Asimismo, el Estado informó de la elaboración del Protocolo Nacional de Coordinación Interinstitucional para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes Víctimas de Violencia en el marco del Plan de Acción 2019-2024 de México en la Alianza Global para poner fin a la violencia contra la niñez<sup>70</sup>.

56. Respecto a **personas migrantes**, el Estado informó que el Instituto Nacional de Migración (INM) con el propósito de generar un registro especializado sobre niñez migrante desarrolló el Sistema de Información y Registro de Niñas, Niños y Adolescentes y adultos acompañantes (SIRENNA) mediante el cual se podrá registrar los datos más relevantes de las personas extranjeras y dar puntual seguimiento a los procedimientos administrativos migratorios garantizando así su mejor atención y protección. El Estado informó además que se concluyó la creación del Sistema de Registro. La implementación de dicho sistema por parte del INM se encuentra pendiente, y se realizará de forma gradual en las Oficinas de Representación hasta cumplir con las 32 entidades federativas<sup>71</sup>. Asimismo, el Estado informó que cuenta con la plataforma “Por tus derechos” para registrar la información de niñas, niños y adolescentes, a cargo de la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PFPNNA) e indicó que se realizaron las capacitaciones con los responsables de operar el sistema<sup>72</sup>.

---

<sup>68</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

<sup>69</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>70</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

<sup>71</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>72</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

57. El Estado informó que la Dirección de Protección al Migrante del INM cuenta con el Sistema de Gestión Migratoria Simplificada, para la concentración y análisis de la información de los 22 Grupos Beta de Protección a Migrantes. Asimismo, remite para su publicación, los datos de migrantes atendidos por estos Grupos Beta tales como: orientados (información a migrantes sobre sus derechos), asistencia social, primeros auxilios, migrantes extraviados y localizados, repatriados atendidos, asistencia legal, rescates, coordinación con dependencias e instituciones y recorridos realizados<sup>73</sup>.

58. Además, estableció que se realizaron acciones entre el INM y la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas (CNBP), para garantizar la efectividad en la búsqueda de personas nacionales y extranjeras desaparecidas o no localizadas, sin importar la situación migratoria de estas últimas. Asimismo, dentro del marco de las atribuciones de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP), se cuenta con un boletín mensual de datos estadísticos sobre delitos<sup>74</sup>. Adicionalmente, en el boletín estadístico mensual en el apartado de documentación y condición de estancia cuadro 2.10.3 Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias (TVRH) emitidas, según continente, país de nacionalidad, sexo y motivo de estancia, se identifica el dato para quienes fueron víctimas o testigos de delito en México<sup>75</sup>.

59. Respecto a **personas LGBT**, el Estado informó que el 28 de junio de 2021, en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el CONAPRED concluyó el análisis conceptual y operativo de la prueba en campo de la Encuesta Nacional de Diversidad Sexual e Identidad de Género (ENDISEG) que fueron presentados en un acto público de la Secretaría de Gobernación (SEGOB). Durante el semestre (enero-junio 2021) también se llevaron a cabo los trabajos de revisión del cuestionario para el levantamiento. Indicó que este ejercicio estadístico permitirá conocer por primera vez información representativa sobre la población con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas en el país, así como las condiciones de discriminación a las que se enfrentan, además, es pionero a nivel mundial en la recolección de información sobre la temática a través de encuesta probabilísticas en hogares<sup>76</sup>.

---

<sup>73</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>74</sup> UPMIRIP, [Boletín de estadísticas sobre delitos perpetrados en contra de personas migrantes irregulares en México](#).

<sup>75</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>76</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

60. El levantamiento nacional por el INEGI se llevó a cabo entre agosto de 2021 al 16 enero de 2022. Además, del 21 de febrero al 21 de abril se realizó el levantamiento de la ENDISEG Web, donde participaron 14 364 personas de 15 años. Indicaron que con el proyecto ENDISEG 2021<sup>77</sup> el Estado mexicano se coloca a la vanguardia internacional en el diseño e implementación de un instrumento estadístico específico para identificar a la población LGBTI en el país<sup>78</sup>.

61. Respecto a **pueblos indígenas y afrodescendientes**, el Estado indicó que actualmente está en proceso el análisis de la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2022 (ENADIS), cuya publicación de resultados se llevará a cabo durante el primer semestre de 2023. La nueva edición de la ENADIS permitirá actualizar la información sobre las expresiones y prácticas racistas, así como sus efectos en la vulneración de derechos. El Estado también reportó información programática y presupuestal que da cuenta de la implementación de proyectos para la promoción de los derechos de los pueblos indígenas y afroamericanos<sup>79</sup>. Asimismo, el Estado señaló que el INPI da cuenta de la elaboración de diagnósticos participativos donde se recopila información respecto de la violencia estructural de las que han sido objeto a fin de brindar una atención integral<sup>80</sup>.

62. Respecto a **personas defensoras de derechos humanos y periodistas**, el Estado informó que por medio del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas se cuenta con la información de las personas que ha recibido alguna agresión, identificando lugar de agresión, identidad sexo genérica, tipo de agresión y perfil de la persona agredida. Asimismo, indicó que, a través del Monitoreo de fuentes abiertas, reporte elaborado de forma anual, se registran los eventos de agresiones de personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Se hace la distinción del tipo de víctima, tipo de agresiones, agresores, georreferenciación de los hechos. Junto con otras herramientas es una herramienta de análisis para detonar acciones estratégicas en lugares determinados<sup>81</sup>.

63. Respecto a **personas privadas de libertad**, el Estado informó que para dar cumplimiento al mandato legal contenido en el artículo 29 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, el Instituto Nacional

---

<sup>77</sup> ENDISEG, [Resultados de 2021](#).

<sup>78</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>79</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>80</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

<sup>81</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

de Estadística y Geografía (INEGI) realizó la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2021 con el propósito de generar información estadística relevante sobre las condiciones de procesamiento de internamiento de la población de 18 años y más que legalmente ha sido privada de su libertad en Centros Penitenciarios por la supuesta comisión de un delito, su perfil demográfico y socioeconómico, los delitos por los cuales fueron procesados y sentenciados, entre otras características<sup>82</sup>.

64. Asimismo, indicó que la ENPOL 2021 es la segunda edición de este programa estadístico, complementa la información generada por los Censos Nacionales de Seguridad Pública, Sistemas Penitenciarios, Procuración e Impartición de Justicia, realizados por el INEGI, así como la Información Estadística Penitenciaria Nacional, generada por el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social y el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, elaborado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>83</sup>.

65. Por su parte, organizaciones de la sociedad civil señalaron que de acuerdo con la versión pública del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas<sup>84</sup>, al 30 de agosto de 2022, 105,082 personas se encontrarían desaparecidas o no localizadas; de estas, al menos 88,551 están desaparecidas desde el año 2006, de las cuales 21,113 son mujeres (el 23.84%). Los hombres desaparecidos se concentran mayoritariamente en el rango de edad de 25 a 29 años (15% de los casos de hombres), mientras que las mujeres desaparecen de manera más común entre los 15 y los 19 años (26% de los casos de mujeres); ello implica que las dinámicas de desaparición varíen de acuerdo con el sexo de la víctima. Además, señaló que, en los primeros 8 meses de 2022, se contabilizan 1,991 reportes de mujeres frente a 4,255 de hombres (y 8 de personas de sexo indeterminado); ello implica que las mujeres representan 31.84% de las personas desaparecidas y que no han sido localizadas durante este año, mientras que en 2010 representaron el 15.9% de los reportes.

66. La CIDH valora positivamente la información de creación del SIRENNA y queda a la espera de información actualizadas sobre su implementación. En este particular recuerda la importancia que cualquier programa de recopilación de información y datos, incorpore como uno de sus elementos la violencia que afecta la población bajo análisis, como un rubro aparte a las condiciones de la persona o particularidades del caso. Si bien la CIDH observa avances en el cumplimiento de la recomendación

---

<sup>82</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>83</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>84</sup> Comisión Nacional de Búsqueda. [Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas](#).

respecto de mujeres; niñas, niños y adolescentes; personas migrantes; personas defensoras; personas LGBTI, pueblos indígenas y afrodescendientes; y personas privadas de libertad, queda pendiente al cumplimiento de la recomendación de personas operadoras de justicia. En razón de lo anterior, declara que la medida se sigue encontrado en **cumplimiento parcial**.

67. Asimismo, con la finalidad de orientar la implementación de esta recomendación, la Comisión invita al Estado a la creación de un registro uniforme con información desagregada que permita dar cuenta del contexto actual respecto de la garantía de los derechos humanos de mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas LGBTI, personas defensoras, migrantes, pueblos indígenas, personas privadas de la libertad y personas operadoras de justicia. Al respecto, la implementación de esta recomendación se enriquecerá en la medida en que este registro permita que las autoridades con acceso a información al respecto puedan aportar y fortalecer su actualización. Para esto, es necesario que las instituciones trabajen de manera coordinada y que los sistemas de información con los que cuenta cada institución de manera desagregada se sistematice de manera uniforme en una base única que permita dar cuenta del contenido e información de toda la administración pública. De igual forma, la CIDH invita al Estado a aportar información específica del funcionamiento del desarrollo de la plataforma “Por tus derechos”.

68. Respecto a **reorientar el abordaje del tema de drogas**, el Estado señaló que en México se ha pasado 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. En ese sentido, se llevan a cabo pláticas en las instituciones de educación básica y superior, a fin de crear conciencia respecto del consumo de drogas y, las consecuencias que trae consigo. Asimismo, refirió que la Dirección General de Promoción de la Cultura en Derechos Humanos, Quejas e Inspección de la FGR, del periodo de octubre de 2021 a septiembre de 2022, capacitó a un total de 4,496 participantes (personas servidoras públicas); lo anterior, mediante 94 actividades impartidas de 26 cursos en la materia. Durante el periodo que comprende de octubre de 2021 a septiembre de 2022, la Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de la FGR, impartió un total de 749 sesiones informativas con 54,700 asistentes, mismas que fueron relacionadas con diversas temáticas referentes a la prevención del delito, dentro de las cuales también acierta el consumo de sustancias psicoactivas, mismo que se ha impartido a diferentes sectores de la población en distintas localidades a nivel nacional<sup>85</sup>. De igual forma, la FGR enfatizó que desde el año 2009, el art. 479 de la Ley General de Salud establece

---

<sup>85</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

---

cuáles son las cantidades de narcóticos que no deben excederse para considerarse de estricto consumo personal<sup>86</sup>.

69. Igualmente, el Estado señaló que, durante el último trimestre del año 2021 y los tres trimestres del 2022, se llevaron a cabo tres reuniones de trabajo en los meses de noviembre 2021 y enero 2022; en la primera reunión se acordó enviar el manual para facilitador y herramientas del programa Repensar, con la finalidad de fortalecer este último; en la segunda se abordó el reporte de actividades que la Fiscalía envió a CONADIC, así como el formato del RENASME como alternativa de reporte para homologar la información por parte de las instituciones sumadas a la Estrategia Nacional, en la tercera reunión se acordó establecer la articulación entre REPENSAR y otros programas de Salud Mental y Adicciones para favorecer a las personas beneficiarias del programa. Se tiene planeada una reunión con la finalidad de dar seguimiento y a su vez una evaluación de los acuerdos tomados en las tres reuniones anteriores<sup>87</sup>. Por otra parte, el Estado indicó que, en los últimos años, la Comisión Nacional contra las Adicciones ha realizado diversas actividades en aras de incorporar el tema de derechos humanos en el personal que labora en los establecimientos residenciales. Igualmente, indicó que se ha implementado una estrategia mediante entrevistas a personas usuarias de establecimientos residenciales para identificar prácticas violatorias de derechos humanos. Además, señaló que se han actualizado los lineamientos para Reconocimiento y Ratificación de establecimientos residenciales incorporando conceptualizaciones de derechos humanos<sup>88</sup>.

70. De igual forma, en sus observaciones al presente informe, el Estado informó que se realizaron capacitaciones en materia de acceso a la justicia dirigidas al funcionariado público respecto de recomendaciones de la CNDH y que la Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad ha impartido sesiones informativas con temáticas que incluyen el consumo de sustancias psicoactivas, así como reuniones de trabajo con la Comisión Nacional contra las Adicciones para planear y evaluar la impartición de talleres en la materia. Asimismo, el Estado informó de la implementación de la Estrategia Nacional para la Prevención de Adicciones (ENPA) “Juntos por la Paz”, del 5 de julio de 2019, con el objetivo de poner a la comunidad en el centro de la paz, salud, bienestar y democracia para atender el problema de las adicciones e impactar en la prevención y reducción del uso de sustancias psicoactivas en la niñez, dejando atrás una política criminalizadora. Sobre la ENPA, el Estado informó que esta

---

<sup>86</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

<sup>87</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>88</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

estrategia busca coordinación entre los tres niveles de gobierno para favorecer la reconstrucción del tejido social con la participación de distintas entidades y atendiendo los factores subyacentes a la problemática, combatiendo la discriminación y los estigmas, y dando prioridad a la salud mental. Entre las líneas de trabajo de la ENPA, destacó el componente de violencias y el Programa Nacional para la Prevención del Suicidio<sup>89</sup>.

71. La CMDPDH informó<sup>90</sup> que el gobierno mantiene como prioridad en cuanto a la estrategia de seguridad pública, el combate contra las drogas y el narcotráfico. Reportaron que, en el Congreso, la propuesta para legalizar el uso lúdico de la marihuana no logró prosperar tampoco este año. No obstante, a través de una sentencia emitida el 28 de junio de 2021, la SCJN eliminó la prohibición del autoconsumo lúdico de la marihuana en México con limitados alcances, ya que no avala su importación, comercialización y distribución.

72. La CIDH nota que la política de drogas adoptada por el Estado mexicano continúa con una orientación a una estrategia prohibicionista, la política de drogas actual no está siendo diseñada, implementada o evaluada desde una perspectiva de políticas públicas con enfoque de derechos humanos. De acuerdo con, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) dicha política ha generado una serie de “consecuencias negativas no esperadas” entre las que destacan: la creación de un enorme mercado criminal, el desplazamiento de la producción y el tránsito hacia nuevas áreas (efecto globo), la desviación de recursos del área de la salud a la de aplicación de la ley, la inclinación hacia el uso de nuevas drogas, y la estigmatización y marginalización de las personas que usan drogas<sup>91</sup>.

73. En ese sentido, la CIDH considera que, los derechos humanos deben ser una parte integral del desarrollo, implementación y evaluación de toda política sobre drogas. En virtud de lo anterior, la CIDH encuentra que la recomendación se encuentra en **cumplimiento parcial**.

74. Con el objeto de guiar la implementación de esta recomendación, la Comisión invita al Estado a la adopción de medidas de cumplimiento dirigidas a fortalecer las políticas públicas desde un enfoque de derechos humanos que permita reorientar el abordaje prohibicionista de la política de drogas en México.

---

<sup>89</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

<sup>90</sup> CMDPDH. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, del 20 de octubre de 2022, p. 8.

<sup>91</sup> UNODC, [Informe Mundial de drogas](#), 2009.

## 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 este 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.

75. En cuanto a la recomendación relativa a **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**, como ya fue reportado anteriormente, el Estado informó que la Ley General en Materia de

Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas fue publicada el 17 de noviembre de 2017<sup>92</sup>. De conformidad con la Ley de la Fiscalía General de la República (FGR), el Estado señaló que la persecución de estos delitos corresponderá a la Fiscalía Especializada en materia de derechos humanos<sup>93</sup>. La Ley General en materia de Desaparición a la fecha ha sido objeto de cuatro reformas. La última reforma es de mayo 2022 que crea el Centro Nacional de Identificación Humana (CNIH). El Estado señaló que, en julio de 2022, en Sesión Ordinaria del Sistema Nacional de Búsqueda, se aprobaron por unanimidad los Lineamientos del Mecanismo de Apoyo Exterior de Búsqueda e Investigación (MAEBI), los cuales tienen como finalidad, entre otros, que todas las embajadas, consulados y agregadurías de México brinden asistencia a las familias de personas desaparecidas en México en la búsqueda e inicio de gestiones tras su desaparición. Por otro lado, el 31 de marzo de 2022, el Presidente envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma a la Ley General en Materia de Desaparición, en la cual planteó la creación del CNIH, así como dotar de algunas facultades forenses a la CNBP. Los trabajos del CNIH comenzarán con la capacitación en enfoque masivo de su personal, así como con la implementación de varias acciones concretas en coordinación con los centros de identificación humana ya existentes, de manera paralela a la adecuación del inmueble que albergará las instalaciones de este Centro<sup>94</sup>.

76. Por otro lado, en materia de administración de justicia, el Estado señaló que la SCJN a través del Amparo en Revisión 51/2020 determinó que al momento de analizar la desaparición forzada como violación a derechos humanos, la persona juzgadora de amparo debe atender a un estándar de prueba atenuado que le permita analizar indicios y pruebas indirectas y testimoniales, en relación con el contexto en el que ocurrieron los hechos, ya que la desaparición forzada se caracteriza por la falta de pruebas directas. Por lo tanto, para tener por ciertos los actos reclamados en el juicio de amparo, en materia de desaparición forzada, no es necesario que primero se haya acreditado la responsabilidad penal de los servidores públicos involucrados. Además, en casos de desaparición forzada, las autoridades de amparo pueden fijar medidas tendientes a lograr una reparación integral, dada la naturaleza de estos actos, pues se trata de una de las más graves violaciones a los derechos humanos<sup>95</sup>.

---

<sup>92</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>93</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

<sup>94</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>95</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

77. Igualmente, el Estado indicó que, el 22 de diciembre de 2022, mediante el acuerdo CNPJ/XLVII/01/2022, la XLVII Asamblea Plenaria de la CNPJ aprobó por unanimidad las Bases de colaboración para la operación del Banco Nacional de Datos Forenses; del Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas; del Registro Nacional de Fosas Comunes y de Fosas Clandestinas; y de la Base Nacional de Información Genética<sup>96</sup>.

78. La CMDPDH reportó<sup>97</sup> que la Ley en la materia no habría sido implementada en su totalidad. Indicó que, por el contrario, es cada vez más común que la FGR se abstenga de conocer casos de desapariciones y los remita al fuero local o que rechace la atracción de las investigaciones, a pesar de que, según indica, las personas funcionarias federales estarían implicadas en las desapariciones. La organización también indicó que no se habría establecido el necesario Banco Nacional de Datos Forenses del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (SNBP). Señaló que, si bien en abril el gobierno aprobó la creación del CNIH, este no habría sido puesto en marcha. Además, indicó que sólo existiría un Centro Regional de Identificación Humana en Coahuila. Informó que la FGR era propietaria de una base de datos genética anterior, que constaba de 63.000 perfiles, y era responsable de la nueva base de datos. Igualmente, reportó que la plataforma anterior, al parecer, carece de interconectividad entre los estados y no logra conectar eficazmente a los familiares con los restos de sus parientes desaparecidos.

79. Por su parte el Centro Prodh destacó que, en el informe sobre su visita a México en 2021, el CED lamentó que, a más de cuatro años de la entrada en vigor de la Ley General sobre desaparición todavía no se publicara su reglamento<sup>98</sup>. Además, subrayó que la mayoría de las entidades federativas no contarían con una política pública en materia de desaparición; y algunas no han armonizado sus marcos legislativos con dicha Ley General<sup>99</sup>. Señaló que Otras omisiones en la implementación de la Ley serían la falta de creación del Banco Nacional de Datos Forenses y el Registro Nacional de personas fallecidas no identificadas, a cargo de la FGR, que debían operar desde enero de 2019, sin que hasta el día de hoy se haya materializado. Frente a ello, el 5 de octubre de 2022, el Juzgado Primero de Distrito del Centro Auxiliar de la Novena Región concedió un amparo<sup>100</sup> en favor de una familiar de una persona desaparecida frente a las omisiones de la FGR en la creación del Banco y el Registro, y ordenó a la Fiscalía implementar

<sup>96</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

<sup>97</sup> CMDPDH. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe "Situación de Derechos Humanos en México", del 20 de octubre de 2022, p. 13- 14.

<sup>98</sup> CED. [Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México](#), Información sobre la visita, hallazgos y primera parte de las recomendaciones, párr. 58

<sup>99</sup> CED. [Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México](#), Información sobre la visita, hallazgos y primera parte de las recomendaciones, párr. 58

<sup>100</sup> Centro Prodh. [Poder Judicial revisará incumplimiento de FGR ante el rezago forense](#), 5 de enero de 2022.

dichas herramientas en un plazo de 40 días a partir de que la sentencia causara ejecutoria<sup>101</sup>, la misma que fue apelada por la FGR.

80. Al respecto, la CIDH destaca las labores en materia de identificación humana impulsadas desde la CNB a través del fortalecimiento de las capacidades forenses de las entidades federativas con subsidios federales. De cara al seguimiento de las recomendaciones analizadas en este informe, la CIDH considera que uno de los ejes centrales para la adecuada implementación de Ley General es la adopción de medidas positivas para la creación de la institucionalidad especializada en búsqueda de personas desaparecidas e investigación de delitos en materia de desaparición, así como la entrada en funciones de las herramientas sobre desaparición de personas.

81. La CIDH nota que, después de cinco años de la entrada en vigor de la Ley General, esta última aún no ha sido reglamentada. Además, aún no se ha creado el Programa Nacional de datos forenses, el registro nacional de personas fallecidas no identificadas y no reclamadas, el registro nacional de fosas, ni el Programa Nacional de Exhumaciones<sup>102</sup>. Sumado a lo anterior, el CED expresó su preocupación debido a que muchas de las herramientas disponibles siguen siendo poco conocidas y aplicadas; que pocos fiscales desarrollan el análisis de contexto y aplican los protocolos de búsqueda y de investigación, y, lamentablemente, muy pocos jueces aplican el *habeas corpus* o “amparo buscador”<sup>103</sup>. En el mismo sentido, según la información proporcionada por el Estado parte, al 26 de noviembre de 2021, solo un mínimo porcentaje de los casos de desaparición de personas, entre el 2 % y el 6 %, habían sido judicializados, y solo se habían emitido 36 sentencias en casos de desaparición de personas a nivel nacional<sup>104</sup>.

82. En relación con la crisis forense, la CIDH nota que el CED en su informe de 2022 destacó que, según los datos públicos, más de 52.000 restos de personas fallecidas se encuentran bajo custodia estatal en diversas modalidades<sup>105</sup>. Esta cifra, a pesar de su magnitud, no incluye los cuerpos todavía no

---

<sup>101</sup> Centro Prodh. [Ordena juez a FGR implementar el Banco Nacional de Datos Forenses en 40 días](#). 19 de octubre de 2022.

<sup>102</sup> CED. [Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México](#), Información sobre la visita, hallazgos y primera parte de las recomendaciones, párr. 58.

<sup>103</sup> CED. [Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México](#), Información sobre la visita, hallazgos y primera parte de las recomendaciones, párr. 59.

<sup>104</sup> Informe de la Comisión Nacional de Búsqueda al Comité contra la Desaparición Forzada, págs. 39 y 40.

<sup>105</sup> Movimiento por nuestros desaparecidos en México, [La Crisis Forense en México: más de 52 mil personas fallecidas sin identificar](#), pág. 4

---

localizados, ni los miles de fragmentos de restos humanos que las familias y comisiones de búsqueda recogen semanalmente en las fosas clandestinas.

83. En síntesis, si bien la Comisión valora positivamente que México continúe adoptando medidas tendientes a la plena implementación de la Ley General de Desaparición, en concreto, la instalación y funcionamiento de la totalidad de las Comisiones Locales de Búsqueda, la creación de la Mesa Nacional de Búsqueda de Personas Migrantes Desaparecidas, así como la publicación del PABNNA, existen pendientes en relación con la publicación del reglamento de la CNB, políticas públicas a nivel local en materia de desaparición, así como la armonización de las leyes locales. Sumado a lo anterior, la CIDH reconoce la toma de medidas de extraordinarias para el fortalecimiento de las capacidades forenses de las distintas entidades federativas a través de los centros de identificación humana, pero también observa con preocupación que la entrada en funciones del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense (en adelante “MEIF”) ha perdido su impulso y su composición iniciales en el Grupo Coordinador habría sido reducida<sup>106</sup>.

84. Asimismo, la Comisión toma nota de avances para la elaboración del Programa Nacional de Búsqueda y del Programa Nacional de Exhumación e Identificación, así como para la puesta en marcha del Banco Nacional de Datos Forenses; del Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas y del Registro Nacional de Fosas. Sin perjuicio de lo anterior, la CIDH observa que los programas y bases de datos antes mencionadas aún no han sido creados. De igual forma, preocupa a la Comisión que, a pesar de la creación de un marco institucional y normativo integral, aún persistan en los procesos de búsqueda e investigación varias de las deficiencias. Esto se debe a la ausencia de una estrategia integral para el desarrollo de las búsquedas e investigaciones, a pesar de las instrucciones para promover el uso de este tipo de estrategia contenidas en los protocolos homologados. En consideración de lo anterior, la Comisión encuentra que la recomendación se mantiene con **cumplimiento parcial sustancial**.

85. Con el objetivo de orientar la implementación de esta recomendación, la Comisión se permite manifestar la importancia de que el Estado adopte medidas que aseguren la armonización del marco normativo no solo a nivel federal, sino también a nivel local, y de acciones que garanticen que este marco sea implementado también por las autoridades encargadas de la procuración de justicia. Asimismo,

---

<sup>106</sup> Información aportada a la CIDH en reunión con organizaciones de sociedad civil en México el 26 de noviembre de 2022.

---

la Comisión invita al Estado a implementar la normativa objeto de la recomendación a través de medidas preventivas para afrontar el fenómeno estructural de la desaparición en México.

86. Respecto a la recomendación de **establecer mecanismos de búsqueda inmediata de personas desaparecidas**, el Estado refirió que el mecanismo está previsto en la Ley General de Desaparición. Además de que se cuenta con el Protocolo Alba y de la Alerta Amber, el Estado señaló que, por cuanto hace al Protocolo Alba, su implementación gradual ha permitido la coordinación entre las autoridades locales y federales. La FGR cuenta con el programa de difusión institucional ¿Has Visto A...? el cual tiene como objetivo brindar apoyo a familiares de personas desaparecidas, mismo que inició en junio del 2015. El Estado destacó que además de los mecanismos mencionados, también se desahogan exhortos de búsqueda en todas las delegaciones estatales de la FGR.

87. El Estado indicó que adoptó los Lineamientos para el otorgamiento de subsidios a las entidades federativas a través de sus CLB para realizar acciones de búsqueda de personas en el marco de la Ley General de Desaparición para el ejercicio fiscal 2022. Por otro lado, la Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada (en adelante “FEIDDF”) informó que en el Protocolo Homologado de Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada y Desaparición cometida por Particulares especifica el proceso de recepción del reporte de búsqueda e inicio de la investigación por los delitos de desaparición dentro del Proceso de recepción de la noticia del hecho; así como la realización de las acciones urgentes e inmediatas para la pronta localización de la persona desaparecida dentro del Proceso de Actos de Investigación<sup>107</sup>.

88. Por su parte, la FGR indicó que, de manera excepcional, la Unidad Especializada en Investigación de Delitos en materia de Secuestro (UEIDMS) de la Fiscalía Especializada en materia de Delincuencia Organizada, participa en labores de búsqueda, conforme a los lineamientos del Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas (PHB), publicado el 6 de octubre de 2020<sup>108</sup>.

89. Al respecto, la CNDH indicó que cuenta con el Sistema de Información Nacional de Personas Extraviadas y Fallecidas No Identificadas, a través del cual se colabora en la búsqueda de personas desaparecidas. Así, los casos de reportes sobre personas desaparecidas que se hacen del

---

<sup>107</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>108</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

conocimiento de la CNDH ingresan sus datos en la base de datos del SINPEF y se transmiten a efecto de realizar diversas gestiones ante autoridades federales y estatales primarias con el objetivo de transmitirles la información respectiva de la persona desaparecida<sup>109</sup>.

90. En relación con esta recomendación, la Comisión reitera sus observaciones relacionadas con la adopción del Protocolo Homologado de Búsqueda en el sentido de que se prevé un mecanismo de búsqueda inmediata. Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión continúa recibiendo denuncias sobre obstáculos en la coordinación interinstitucional para la implementación del PHB, en especial respecto de las autoridades de procuración de justicia<sup>110</sup>. Por tales motivos, la CIDH considera importante continuar dando seguimiento a la implementación del PHB durante el año próximo, en particular respecto de las acciones de búsqueda inmediata desplegadas por las autoridades obligadas en el ámbito de sus competencias, y espera que el Estado reporte en su siguiente informe las medidas adoptadas a este respecto. En virtud de lo anterior, la CIDH considera que **la recomendación se encuentra en cumplimiento parcial sustancial**.

91. Con el fin de guiar el progreso en la implementación de esta recomendación, la CIDH invita al Estado a la adopción de medidas que aseguren la efectiva implementación del Protocolo Homologado de Búsqueda y sus disposiciones en materia de búsqueda inmediata, incluidas distintas acciones de fortalecimiento institucional. En este sentido, será útil la adopción de mecanismos que garanticen la aplicación de este instrumento, así como el reporte de información sobre la aplicación del PHB y cómo este ha fortalecido los procesos de búsqueda inmediata en México.

92. En cuanto a la recomendación de **mejorar el Registro Nacional de Personas Desaparecidas como un registro único de desapariciones con información genética y protegida**, el Estado indicó que a partir de la entrada en vigor de la Ley General en Materia de Desaparición, el Estado mexicano tiene obligaciones en materia de búsqueda de personas desaparecidas, emanadas de las Convenciones Internacionales en la materia de las que es parte, como de su legislación interna; en ese sentido, el 6 de agosto de 2020, la Coordinación de Métodos de Investigación, emitió los Lineamientos Generales para la Instalación y Funcionamiento de la Base Nacional de Información Genética L/CMI/001/2020. Asimismo, el 11 de diciembre de 2020, mediante acuerdo CNPJ/XLIV/07/2020 de la XLIV Asamblea Plenaria de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (en adelante “CNPJ”), las

---

<sup>109</sup> CNDH, Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, del 21 de octubre de 2022, p. 5.

<sup>110</sup> CNB, [Segunda sesión del Sistema Nacional de Búsqueda 2021](#), 9 de noviembre de 2021.

---

personas titulares de las fiscalías y procuradurías integrantes de la Conferencia se adhirieron a los Lineamientos L/CMI/001/2020, al Anexo Técnico y a las normas técnicas de la BNIG<sup>111</sup>.

93. El Estado señaló que, además del Protocolo Alba y la Alerta Amber, cuenta con la implementación de las bases de datos AM/PM (ante y post mortem), la cual se opera en coordinación con la Cruz Roja Internacional, y tiene como finalidad la creación de una base de datos de material genético con el fin de realizar una identificación eficaz de restos humanos localizados. Por otro lado, se cuenta con la base de datos denominada Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (en adelante “RNPDNO”). En este sitio se muestran datos estadísticos de la información que conforma el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, recabada e integrada al mismo por las autoridades de la Federación y de las Entidades Federativas, mediante las herramientas tecnológicas implementadas por la CNBP: Sistema Único del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (SU), Carga Masiva (CM), Web Service (WS) y el Portal Web de reportes de personas desaparecidas y no localizadas (PW); por lo que cualquier información que no se visualice, puede ser consultada con la autoridad de origen<sup>112</sup>.

94. En el marco de los trabajos de la Fiscalía Especializada para la Investigación de Delitos de Desaparición Forzada, el Estado refirió que se cuenta con un programa en el que se requiere realizar la denuncia ante la FGR y al contar con número de averiguación previa federal y/o carpeta de investigación, se puede tener acceso al mismo, en los rubros consulta de boletines o buscan a familiares, o comunicarse al Centro de Denuncia y Atención Ciudadana. Asimismo, la Base Nacional de Información Genética de la Fiscalía ha recopilado 15177 perfiles genéticos de cadáveres no identificados; mismos que se guarda en previsión de que aparezcan sus familiares y, mediante exámenes de laboratorio, se logre comprobar un vínculo biológico que permita finalizar la búsqueda de alguna de las más de 100 mil personas desaparecidas en el país. Una herramienta para las pesquisas es el Codis (siglas de la Base Nacional de Datos de DNA de Estados Unidos –Combined DNA Index System–), que permite intercambiar información entre laboratorios forenses con datos y procesos estandarizados para confrontar muestras genéticas<sup>113</sup>.

95. El Estado destacó que la FGR también mantiene registros de las huellas dactilares de 777 mil 57 personas, pero no sólo de cuerpos sin identificar o familiares de desaparecidos, también de

---

<sup>111</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>112</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>113</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

presuntos delincuentes o sentenciados por diversos ilícitos. Por otro lado, la CNB ha construido una herramienta para que el público y otras autoridades puedan realizar el reporte o hacer del conocimiento de la CNB la noticia de una persona desaparecida o no localizada, sin necesidad de tener una denuncia ante fiscalías e, incluso, los particulares pueden realizarlo de manera anónima sabiendo, además, que muchas personas no denuncian las desapariciones por miedo o desconfianza ante las autoridades<sup>114</sup>. Por otro lado, el MEIF presentó un informe mediante el cual detalló que ha firmado dos acuerdos de colaboración en los cuales se han iniciado trabajos operativos (San Luis Potosí y Tamaulipas), y en otras seis entidades se está en posibilidades de colaborar. Se han sostenido 24 reuniones y talleres con colectivos de familiares de personas desaparecidas de 17 estados del país y tres países de Centroamérica<sup>115</sup>.

96. La Comisión valora positivamente los avances y el esfuerzo iniciado para registrar y actualizar los datos por medio del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas ha sido clave para visibilizar la dimensión de las desapariciones en México. No obstante, la Comisión nota que existen desafíos pendientes, tales como la duplicación de información o ausencia de registros de personas desaparecidas. Así, sin perjuicio de los avances antes reportados, la CIDH destaca que están pendientes otras herramientas fundamentales para la búsqueda de personas previstas en la Ley General, como el Banco Nacional de Datos Forenses, el Registro de personas fallecidas no identificadas y no reclamadas, el Registro Nacional de Fosas, y el Programa de Exhumaciones, a cuya construcción está obligada la FGR. En atención a esta situación, la CIDH entiende que la recomendación se encuentra en **cumplimiento parcial**.

97. Para guiar la implementación de esta recomendación, la CIDH invita al Estado a adoptar las medidas necesarias para finalizar con la creación e implementación efectiva del Banco Nacional de Datos Forenses, el Registro de personas fallecidas no identificadas y no reclamadas, el Registro Nacional de Fosas, y la creación del Programa de Exhumaciones. Además, la CIDH sugiere que éstos, al igual que el RNPDO, sean creados con una metodología establecida que permita a la sociedad en general acceder a registros de confianza en la búsqueda de personas desaparecidas.

98. En relación con 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**

---

<sup>114</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>115</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

**Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas para que proporcione información precisa y confiable**, el Estado indicó que en el PHB se establecen enfoques de búsqueda diferenciados, de género, de niñas, niños y adolescentes y existe complementariedad con protocolo Alba y Alerta Amber. Asimismo, se cuenta con una versión pública del RNPDO, cuyas herramientas tecnológicas permiten desagregar la información sobre personas desaparecidas, no localizadas y localizadas por condición de género y edad, entre otros. Asimismo, el Protocolo Alba es un mecanismo especializado de atención, reacción inmediata y coordinación para la búsqueda e investigación de la desaparición de Mujeres, Niñas y Adolescentes, privilegiando la protección de la vida, la libertad personal y la integridad de la víctima. Por su parte, la Alerta Amber se encarga de la búsqueda de niñas, niños y adolescentes que podrían encontrarse ante una situación de riesgo ya sea por: ausencia, desaparición, extravío, privación ilegal de la libertad o cualquier circunstancia que presuma un posible delito. Por otro lado, y en virtud del contexto de violencia contra las mujeres, el Protocolo Homologado de Búsqueda considera que no existen mujeres no localizadas, sino que todas deben ser consideradas como desaparecidas desde el primer momento aun si no existen indicios de la comisión de un delito en su contra, lo cual implica que, además de la búsqueda inmediata que es aplicable a cualquier persona de paradero desconocido, debe abrirse una carpeta de investigación inmediatamente<sup>116</sup>.

99. Igualmente, el Estado informó de la elaboración del Protocolo Nacional de Coordinación Interinstitucional para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes Víctimas de Violencia para poner fin a la violencia contra la niñez, del que se desprende la Línea de Acción 2.3 que consiste en fortalecer la perspectiva de derechos de NNA en el funcionamiento de las líneas de emergencia y denuncia anónima. Al respecto, el Estado señaló que este Protocolo tiene como uno de sus objetivos específicos habilitar el Servicio de Emergencias del 9-1-1 como mecanismo amigable y de reacción inmediata para que NNA que estén sufriendo alguna forma de violencia, para que puedan denunciar los hechos y solicitar directamente ayuda de manera que esta les sea brindada en el momento que la necesitan. El Protocolo describe los procedimientos de coordinación interinstitucional que deben llevar a cabo las autoridades federales de las entidades federativas y municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, para la protección inmediata y de emergencia de NNA comprendiendo desde la detección de un hecho de violencia en contra de dicha población hasta la determinación del plan de restitución integral de derechos por parte de las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes<sup>117</sup>.

---

<sup>116</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>117</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

100. Asimismo, el Estado señaló que la CNB, junto con la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (en adelante “CONAVIM”), inició en 2021 un proceso de implementación del Programa Nacional de Armonización y Aplicación del Protocolo Alba. Éste tiene como finalidad alinear este mecanismo de reacción inmediata y coordinación para la búsqueda e investigación de casos de desaparición de mujeres, niñas y adolescentes, a las directrices de la Corte IDH y las recomendaciones de CEDAW<sup>118</sup>.

101. La CIDH saluda que el PABNNA contemple metodologías diferenciadas para la búsqueda de niñas y mujeres adolescentes desaparecidas con especial énfasis en el análisis de contexto, y destaca las medidas estatales encaminadas a la actualización y homologación de los Protocolos Alba a nivel nacional, por lo que considera relevante continuar dando seguimiento a estas acciones. En agosto de 2021, se instaló la Coordinadora Nacional Técnica para la Armonización de Protocolos Alba, integrada por enlaces de las CLB y Fiscalías Estatales de las 32 entidades federativas, con el objetivo de trabajar en conjunto el documento de criterios mínimos. Este proceso es apoyado por ONU Mujeres. Sin perjuicio de lo anterior, la CIDH observa con preocupación que, al 9 de diciembre de 2022, más de 27.099 niñas, mujeres adolescentes y mujeres están reportadas como desaparecidas en México, de las cuales más del 50 % se encontraría en el rango de 10 a 24 años. De este número 7,425 son desapariciones acontecidas en 2022. En virtud de lo anterior, la CIDH considera que la presente recomendación se mantiene en **cumplimiento parcial sustancial**.

102. Para guiar el cumplimiento de esta recomendación, la CIDH sugiere al Estado avanzar en la adopción de medidas para continuar y garantizar la implementación de las acciones de búsqueda contempladas en el PHB y el PABNNA, además de continuar con los avances en la homologación de los Protocolos Alba a nivel nacional. Al respecto, la CIDH también identifica la importancia de que el resto de los estados a nivel local adopten medidas para garantizar la armonización de los protocolos implementados a nivel nacional.

103. En relación con el **Seguimiento al Asunto Ayotzinapa**, el Estado<sup>119</sup> informó que, en el marco del convenio del Gobierno de México con la CIDH, la **Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia del Caso Ayotzinapa (CoVAJ)** ha mantenido colaboración constante con el Grupo Interdisciplinario de Expertas y Expertos Independientes (GIEI), cuyos miembros fueron convocados a

---

<sup>118</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>119</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

todas las reuniones ordinarias realizadas durante el 2022 para participar como invitados con derecho a realizar intervenciones. Dichas reuniones han sido una de las vías de comunicación para que las personas expertas expongan los avances y opiniones que consideran pertinentes y realicen algunas las solicitudes para el desarrollo de su mandato.

104. Asimismo, informó que como resultado de la interlocución de la CoVAJ con el GIEI se gestionaron y acompañaron las consultas *in situ* a 22 archivos de trámite concentración e históricos donde se obtuvieron 9,712 documentos equivalentes a 121,400 fojas. De los cuales, se incluyen datos de 2022 en siete archivos de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y GN, en la que se obtuvieron 440 documentos equivalentes a 7,527 fojas (período: octubre 2021 – agosto 2022), sobre la Dirección General de Investigación de la GN, Dirección General de Servicios Especiales, Dirección General de Seguridad en Carreteras e Instalaciones, Carreteras e Instalaciones, Estación Acapulco, Estación Iguala y Estación Chilpancingo<sup>120</sup>.

105. El Estado<sup>121</sup> mencionó que los avances reconocidos por el GIEI públicamente expresan la idea de que la creación de la CoVAJ y, por su lado, la UEILCA; son pasos importantes mediante los cuales el gobierno mexicano ha mostrado su compromiso con el caso Ayotzinapa. En esa virtud, la Comisión Presidencial ha trabajado en consecución de las recomendaciones expresadas por el Grupo Interdisciplinario hasta el límite de las facultades y competencias que le fueron asignadas en el marco legal nacional. El Estado indicó que la CoVAJ ha buscado sentar precedentes claros y generar las condiciones para garantizar la no repetición de los hechos. En ese sentido, declaró el caso Ayotzinapa como un crimen de Estado, categoría que lo coloca como un tema fundamental en la agenda pública de derechos humanos para generar acciones de no impunidad y protección de los derechos humanos de las víctimas. En este sentido, indicó que el 18 de agosto de 2022, la CoVAJ emitió su Informe de conclusiones preliminares en el que menciona un listado específico de funcionarios federales, entre los que se encuentra personal militar, respecto de quienes se tienen indicios de que estuvieron involucrados en los hechos que culminaron en la desaparición de los 43 normalistas. Sin embargo, la Comisión Presidencial, bajo el principio de respeto de la plena autonomía que detenta UEILCA como encargada de judicializar todo indicio y llevar a juicio a las personas responsables, le ha hecho entrega de todos los datos recabados hasta el momento.

---

<sup>120</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>121</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

106. El Estado estableció que es fundamental recordar que la investigación para esclarecer la verdad, las acciones para proveer a las familias y representantes de todas las condiciones para ejercer sus derechos a la verdad y a la justicia y las acciones de búsqueda de los jóvenes no cesarán. Conscientes de la obligación internacional que corresponde al Estado mexicano y a sus instituciones, las acciones de búsqueda en campo han continuado de manera permanente antes y después de la emisión del mencionado Informe<sup>122</sup>.

107. De las acciones realizadas durante 2021 y 2022 ante el órgano Jurisdiccional por parte de la UEILCA, indicó que se han ejecutado 89 órdenes de aprehensión.. Asimismo, estableció la UEILCA ha conocido de las indagatorias iniciadas a partir de la denuncia de hechos posiblemente constitutivos de los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; así como de delitos cometidos por servidores públicos y contra la administración de la justicia. De esa forma, de las investigaciones impulsadas UEILCA han derivado en la ejecución de 24 órdenes de aprehensión. Respecto a las acciones de búsqueda en campo, indicó que, al cierre del mes de septiembre de 2022, la Unidad Especial ha realizado un total de 13 ejercicios de búsqueda en campo, lo que, sumado a las acciones realizadas, da un total de 72 ejercicios de búsqueda desde la creación de la UEILCA el 26 de junio de 2019. Por otra parte, el Estado informó que derivado del trabajo implementado por el Mecanismo Especial de Seguimiento al Asunto Ayotzinapa (MESA) de la CIDH, se han realizado acciones coordinadas para la capacitación del personal adscrito a la UEILCA, fiscales, policías, peritos y analistas. Estas capacitaciones estuvieron a cargo de personas expertas en materias de búsqueda, investigación de desaparición forzada y tortura, así como en litigio de violaciones graves a derechos humanos<sup>123</sup>.

108. Finalmente, indicó que, como forma de fortalecimiento de la investigación y análisis de contexto impulsado por la Unidad Especial de Asistencia Jurídica Internacional, se realizó un acercamiento con el Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América, en específico con personal de la Fiscalía del Distrito Norte de Illinois. Trabajo que derivó en la entrega de información que fortaleció las líneas de investigación relacionadas con la relación entre autoridades de diferentes niveles (municipal, estatal y federal) con miembros de la Delincuencia Organizada; trasiego de drogas y el modus operandi del grupo denominado Guerreros Unidos. En sentido similar, informó que este año se continuaron los

---

<sup>122</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>123</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano. Los datos aportados son una actualización realizada por el Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

trabajos de Asistencia Jurídica Internacional con el Reino de España, con la finalidad de fortalecer las pruebas en materia de análisis de voz<sup>124</sup>.

109. Tal como indicó en su Tercer Informe de Seguimiento al asunto Ayotzinapa<sup>125</sup>, la CIDH observa que México ha impulsado la creación e implementación de un modelo institucional con el objeto de redireccionar los esfuerzos estatales para la atención del caso Ayotzinapa. Destacan la instalación de la COVAJ y la creación de la UEILCA. Estas medidas, junto con la adopción de un enfoque de centralidad en las víctimas, han tenido un impacto positivo para el restablecimiento de canales de interlocución más fluidos y directos entre las familias y las autoridades estatales involucradas en el caso. Sin perjuicio de lo anterior, afectaciones a la independencia de la investigación han sido denunciadas hacia finales del año 2022. Por ende, el Estado debe hacer un análisis pormenorizado de los hechos denunciados y, en caso de ser necesario, adoptar medidas concretas para reencausar la investigación, favorecer su impulso y evitar retrocesos.

110. En el seguimiento realizado, la CIDH observa acciones estatales concretas dirigidas al esclarecimiento y judicialización de los hechos del 26 y 27 de septiembre de 2014, así como también respecto de la primera etapa de la investigación conocida como la “verdad histórica”. El órgano investigador viene impulsando una estrategia que busca esclarecer la responsabilidad penal de las personas que participaron en los ataques y la desaparición de los estudiantes normalistas la noche de los sucesos y los días subsecuentes. En estos términos, la investigación se ha orientado a esclarecer y judicializar la existencia de un conflicto latente entre grupos criminales dedicados a la producción y el trasiego de narcóticos en el estado de Guerrero, en connivencia con autoridades estatales. Sobre la “verdad histórica” el Estado ha consolidado pruebas que evidencian la inverosimilitud de una serie de diligencias realizadas en su momento por autoridades estatales a cargo de la investigación, mismas que fueron fabricadas para dar sentido y explicar los hechos de 2014 a través de diligencias fraudulentas y declaraciones obtenidas bajo tortura.

111. Asimismo, mediante diversas diligencias probatorias y judicializaciones, el órgano investigador viene postulando que los ataques, detención y traslado sufridos por los estudiantes por parte de agentes estatales, y su posterior entrega a integrantes de un grupo criminal son parte del mismo proceso sucesivo para consolidar su desaparición forzada. Sobre el paradero de los estudiantes, se observan

---

<sup>124</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>125</sup> CIDH, [Tercer Informe del Mecanismo Especial de Seguimiento al Asunto Ayotzinapa \(MESA\) Avances y seguimiento del cumplimiento de la Medida Cautelar MC/409/14](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 270 8 de noviembre 2022.

piezas de evidencia que indican que los estudiantes podrían haber sido privados de la vida y sus restos desaparecidos a través de cremaciones o mediante su disolución en ácido. A ocho años de ocurridos los hechos, la determinación del paradero de los estudiantes, el esclarecimiento de los hechos y la determinación de las personas responsables continúa pendiente.

112. Sin perjuicio de lo anterior, la CIDH continúa observando que el acceso y entrega oficiosa de información, documentos y archivos en posesión de autoridades de seguridad nacional continúa representando uno de los mayores desafíos para el esclarecimiento de los hechos. Esta situación evidencia que, incluso ante un escenario favorable en el que se cuenta con el respaldo político del más alto nivel, persiste un contexto que dificulta la efectividad del derecho de acceso a la justicia y a la verdad de las familias. Resulta alarmante la aparición y entrega tardía de una serie de documentos bajo la custodia de fuerzas militares y órganos de inteligencia del Estado, situación que evidencia la falta de uniformidad en la respuesta de agencias y agentes estatales en su cooperación con el caso. Más aún, la CIDH encuentra preocupante la atención diferenciada de los requerimientos de la COVAJ y el GIEI frente a la actividad ministerial de la UEILCA. Según lo observado, piezas de archivo de órganos de seguridad e inteligencia habrían sido entregadas a la COVAJ y el GIEI. Sin embargo, ante los requerimientos de la Fiscalía Especial de dichos documentos, éstas no habrían sido proporcionadas o su existencia habría sido negada.

113. De conformidad con su decreto de creación, la UEILCA es la unidad especial responsable de las investigaciones relacionadas con los hechos del caso Ayotzinapa, la cual permite una actuación focalizada, multidisciplinaria y experta en el conocimiento y resolución de los procedimientos penales y administrativos en el caso. Es por ello que resulta preocupante el desplazamiento de la UEILCA para efectos de la judicialización del exprocurador Murillo Karam, así como la solicitud de cancelación de 21 órdenes de aprehensión por parte de otra unidad fiscal ajena a los pormenores de la investigación. Este tipo de situaciones podría afectar la independencia de la UEILCA y el derecho de acceso a la justicia de las víctimas.

114. La CIDH reitera que 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, por lo que considera que la recomendación se encuentra en **cumplimiento parcial**.

115. Para orientar la implementación de esta recomendación, la CIDH invita al Estado a continuar adoptando las medidas específicas para cumplir las recomendaciones del GIEI y también las recomendaciones del MESA.

### 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.

116. Respecto a la recomendación de **adoptar una Ley General sobre Tortura y de asegurar que las prácticas en la materia se ajusten a los estándares internacionales**, el Estado indicó<sup>126</sup> que, el 26 de junio de 2017, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes<sup>127</sup>. Respecto de la armonización legislativa, que 26 entidades federativas cuentan con una ley para regular la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes, en tanto que 6 entidades (Michoacán, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas) si bien no cuentan con una ley especial en la materia, han previsto que en lo relativo a dichos delitos se aplicará la legislación general expedida por el Congreso de la Unión en la materia.

117. Por otro lado, indicó<sup>128</sup> que la FGR emitió los Lineamientos de Operación del Registro Nacional del Delito de Tortura el 30 de noviembre de 2021 con el objeto de regular el funcionamiento, operación, cooperación y administración del Registro Nacional del Delito de Tortura.

118. En la XLV Asamblea Plenaria de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, las personas integrantes aprobaron la versión final de las Bases de colaboración del Registro Nacional del Delito de Tortura (RENADET), suscribieron dichas bases y con ello se adhirieron a los Lineamientos de operación del RENADET. Asimismo, el Estado también reportó que el 8 de abril de 2022, en cumplimiento de los Lineamientos de operación RENADET, el Titular del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia, publicó el Anexo técnico de los Lineamientos de Operación del RENADET en la Normateca Sustantiva de la FGR. De otro lado, el 28 de abril de 2022, la Secretaría Técnica de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia difundió los lineamientos al personal ministerial<sup>129</sup>.

119. Asimismo, en el caso del Poder Judicial, el Estado<sup>130</sup> indicó que en abril de 2022 se llevó a cabo una capacitación sobre el Protocolo para juzgar casos de tortura y malos tratos. Estuvo dirigida a personas juzgadoras federales y locales, así como a personas cuya labor se centre en la atención de este tipo de casos. El objetivo de esta capacitación fue dar a conocer el contenido de dicha herramienta, la

---

<sup>126</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>127</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

<sup>128</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>129</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>130</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

cual está constituida por los estándares —nacionales e internacionales— más protectores en la materia. Además, indicó que, el 5 de agosto de 2022, las instituciones de procuración de justicia de las entidades federativas dieron su visto bueno al Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas y degradantes (PNT) elaborado por la Fiscalía Especializada en materia de Derechos Humanos (FEMDH) de la FGR<sup>131</sup>.

120. La CMDPDH reportó<sup>132</sup> que, si bien la Ley está vigente desde 2017, esta no haría sido implementada, en gran parte, por responsabilidad de la FGR ya que entiende erróneamente la autonomía que le otorgó la reforma constitucional. Asimismo, indicó que la práctica de la tortura continúa siendo recurrente, por lo que la regla básica sobre la prohibición de la tortura sería transgredida en el país de manera generalizada y, en ocasiones, sistemática. Reportaron que en 2022 sostuvieron reuniones con la SEGOB y varias organizaciones de la sociedad civil, para realizar revisiones y comentarios al Programa Nacional contra la Tortura (en adelante “PNT”) propuesto por la SEGOB, la cual quedó de incorporar y publicar el programa en julio. Sin embargo, informó que esto no ha sucedido y tampoco hubo actualizaciones hasta el envío de información a la CIDH.

121. Por su parte, el Centro Prodh señaló<sup>133</sup> que, ante la omisión de la FGR de publicar el PNT, diversas organizaciones integrantes del Observatorio Contra la Tortura presentaron un amparo radicado con el número 568/2022. Ante la admisión del amparo, la FGR presentó un recurso de queja en contra de dicha determinación por considerar que las organizaciones promoventes son autoridades responsables en la creación e implementación de dicho programa y que el hecho de que no esté en funciones es responsabilidad de las mismas; dicho recurso fue resuelto negativamente por el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito por ser notoriamente improcedente. La organización señaló que la falta de una política pública de esta naturaleza ha impedido que las autoridades actúen de manera coordinada para erradicar esta grave violación a los derechos humanos de las personas, lo que a la fecha implica que se sigan acumulando miles de hechos de tortura y víctimas, como lo evidencian las denuncias ante fiscalías y las quejas ante comisiones de derechos humanos. Asimismo, destacaron que, en abril de 2022, la FGR convocó a una reunión de trabajo para retomar las mesas de trabajo en las que se había

---

<sup>131</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

<sup>132</sup> CMDPDH. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, del 20 de octubre de 2022, págs. 16- 17.

<sup>133</sup> Centro Prodh. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, del noviembre de 2022, págs. 1-3; CMDPDH. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, del 20 de octubre de 2022, págs. 4-5.

construido el PNT, donde las instituciones se comprometieron a que el 26 de junio sesionaría el Comité de Evaluación del PNT, lo que no ocurrió.

122. Ahora bien, sobre la implementación del PNT el Estado no aportó información. Por medio de la CMDPDH, la Comisión tiene conocimiento que miembros de la SEGOB han sostenido reuniones con organizaciones de la sociedad civil para la discusión, revisión, elaboración y diseño del PNT, sin embargo, dichas acciones no han progresado considerablemente<sup>134</sup>.

123. La Comisión toma nota de lo expuesto por las organizaciones de la sociedad civil sobre el cumplimiento de la recomendación sobre el PNT. Al respecto, es necesario recordar al Estado que la creación del PNT nace de lo dispuesto en la Ley General de Tortura, misma que es objeto de análisis en el presente rubro, por lo que, es de interés para la recomendación que la medida cumpla con los propósitos en ella establecidos.

124. En atención a la primera parte de la recomendación de adoptar una Ley General sobre Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, la Comisión ya ha reconocido un cumplimiento total sobre este rubro desde el Informe Anual de 2019<sup>135</sup>. La Comisión toma nota que 26 de las 32 entidades federativas del Estado han armonizado legislativamente los estándares internacionales en materia de tortura a partir de la creación de leyes especiales<sup>136</sup>. Asimismo, el Estado expresó que las demás entidades federativas estaban en vía de cumplimiento bajo el acompañamiento y asesoría de la CNDH<sup>137</sup>, sin embargo, éstas reconocen momentáneamente la aplicación de la Ley General sobre Tortura. La CIDH reconoce el progreso del Estado frente a la recomendación de armonización legislativa. Para robustecer la anterior afirmación desde una perspectiva de legalidad, no pasa desapercibido para la Comisión el contenido del tercer artículo transitorio de la Ley General sobre la Tortura<sup>138</sup> que obliga a las entidades federativas a que, en un plazo de 180 días, a partir de la entrada en vigor de esa ley (2017), sea armonizado legislativamente el contenido normativo para prevenir, investigar y sancionar la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de conformidad con los estándares internacionales.

---

<sup>134</sup> Juzgado Decimoprimer de Distrito en materia administrativa de la Ciudad de México bajo el número Amparo Indirecto 568/2022. Conoció del recurso de queja el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

<sup>135</sup> CIDH, [Informe Anual. Capítulo V](#), México, 2019.

<sup>136</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>137</sup> Tercero. En un plazo máximo de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, la legislatura de cada entidad federativa deberá armonizar su marco jurídico de conformidad con el mismo. Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros tratos crueles e inhumanos.

<sup>138</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano

125. La Comisión evalúa que el Estado está en vías de un **cumplimiento parcial** de la recomendación, debido a que ha establecido medidas normativas sobre el RENADET, sin embargo, la implementación del Registro Nacional ha excedido los propios plazos marcados por las disposiciones legales, 120 días. Inclusive la Comisión había dado cuenta de dicha omisión desde la elaboración del Informe Anual de 2021<sup>139</sup>, sin que a la fecha se observen avances significativos en la implementación del RENADET. Así, la Comisión seguirá de cerca el cumplimiento de esta recomendación con el propósito de verificar y evaluar la correcta implementación y funcionamiento del Registro Nacional del Delito de Tortura, así como la permanente coordinación de las autoridades para garantizar su operación. Por último, la CIDH toma nota del Protocolo para Juzgar casos de Tortura y Malos Tratos del Poder Judicial de la Federación<sup>140</sup>, así como sus distintas iniciativas de capacitación en la materia<sup>141</sup>, sin embargo, no puede sustentarse una correcta armonización a nivel federal y local hasta en tanto las personas juzgadoras cuenten con el mismo grado de capacitación judicial para la creación de las políticas de Estado contra la tortura.

126. Para orientar el cumplimiento de esta recomendación, la Comisión invita a que los estados implementen medidas dirigidas a armonizar su legislación para proceder con la adopción e implementación de la Ley General sobre Tortura. Sobre el PNT, la CIDH reitera el llamado de la sociedad civil a la SEGOB para que esta entidad adopte las medidas para continuar con el diálogo, diseño y elaboración del Programa Nacional, el cual es instituido por la propia Ley General sobre la Tortura.

127. En relación con la recomendación que solicita 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**, el Estado señaló que la presente recomendación se tiene por cumplida con la emisión de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de 2017 que recoge claramente esta prohibición en su artículo 50 como ya ha sido informado anteriormente por la CIDH<sup>142</sup>.

---

<sup>139</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>140</sup> SCJN, 2021. Protocolo para Juzgar casos de Tortura y Malos Tratos del Poder Judicial de la Federación. a Dirección General de Derechos Humanos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

<sup>141</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>142</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

128. El Estado refirió que, no obstante, para fortalecer el marco regulatorio en la materia, se han presentado múltiples iniciativas para precisar que cometen el delito de tortura las personas servidoras públicas que con el fin de obtener de una persona o de una tercera información o una confesión con fines de investigación criminal use medios intimidatorios. Para establecer que en las declaraciones, entrevistas e interrogatorios de los imputados ante autoridad administrativa deberán registrarse por cualquier medio y grabarse en video<sup>143</sup>. En ese sentido, el Estado resaltó que el artículo 50 de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura precisa que las pruebas obtenidas por tortura se declaran nulas o son excluidas y el artículo 51 último párrafo de la misma ley establece la carga del Ministerio Público de acreditar que la prueba se obtuvo de manera lícita<sup>144</sup>.

129. Aunque el Estado mexicano cuenta con disposiciones jurídicas para declarar ilícitas las pruebas obtenidas a base de tortura y que éstas sean excluidas del proceso penal, la CMDPDH en su informe afirmó que la Ley General de Tortura es ineficaz para combatir la práctica generalizada, y a veces sistemática, que tiene el Estado de fabricar culpables a partir de actos de tortura debido a que no hay una voluntad política de las instituciones para la creación de instrumentos eficaces que atiendan la problemática. De acuerdo con la información aportada por el Estado<sup>145</sup>, aunque se han implementado Fiscalías Especiales para la persecución penal de la tortura, la realidad es que la proporción de Carpetas de Investigación o Averiguaciones Previas activas frente a las que han sido judicializadas resulta desproporcional al grado de impunidad que busca combatir la recomendación. Asimismo, no hay información suficiente para señalar indicadores que permitan mostrar resultados en el cumplimiento de la recomendación, sobre todo en los Poderes Judiciales quienes son señalados por la sociedad civil de fundar resoluciones penales a partir de confesiones o pruebas obtenidas bajo tortura.

130. En el Informe Anual de 2021, la Comisión analizó la ENPOL de 2021 del INEGI<sup>146</sup>. Del contenido del documento se desprende que el 18.2% de las personas privadas de la libertad encuestadas señaló que rindió o firmó su declaración porque recibió presiones o amenazas y el 20% indicó que fue agredida físicamente para declararse culpable. Toda vez que el Estado no aportó información suficiente para demostrar una tendencia a la baja para erradicar la práctica de la tortura, tratos crueles e inhumanos es que la recomendación continúa parcialmente cumplida.

---

<sup>143</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>144</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

<sup>145</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>146</sup> INEGI, ENPOL 2021. Diciembre de 2021.

131. La Comisión toma conocimiento del pronunciamiento público de la CMDPDH respecto a la presunta falta de medidas concretas del Estado para liberar de prisión a las personas sentenciadas que han sido víctimas de actos de tortura. Dicha situación preocupa a la CIDH en la medida en que, presuntamente, no se estarían implementado los remedios domésticos adecuados para cumplir los estándares internacionales y brindar un remedio a las graves violaciones a derechos humanos.

132. En virtud de la normativa (Ley General y Constitución) que establece la regla de exclusión, la recomendación está **cumplida totalmente**. Asimismo, la CIDH continuará observando la implementación de la regla de exclusión.

133. Respecto de la recomendación de **crear un Registro Único Nacional de Personas Detenidas y asegurar que estas sean puestas a disposición de un juez en forma inmediata**, el Estado indicó que el 27 de mayo de 2019, se publicó el Decreto por el que se expide la Ley Nacional del Registro de Detenciones. Además, señaló que en la XLVII Sesión ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública, celebrada el 16 de diciembre de 2021, se presentaron y se aprobaron los Lineamientos 2.0 del Registro Nacional de Detenciones. Aunado a ello, el 20 de abril de 2022 se publicó el Anexo 1 del Acuerdo 09/XLVII/21 del Consejo Nacional de Seguridad Pública, probado en su XLVII Sesión Ordinaria, celebrada el 16 de diciembre de 2021, mediante el cual el Titular del Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, expide los Lineamientos para el Funcionamiento, operación y conservación del Registro Nacional de Detenciones.

134. En ese sentido, el Estado refirió que, por mandato legal, todas las personas agentes estatales y primeros respondientes de los tres niveles de gobierno, que pongan bajo su custodia a una persona deben de realizar en tiempo y forma su reporte al Registro Nacional de Detenciones (en adelante "RND"), en caso positivo o negativo reiteran su reporte a dicha área a fin de informar que fue puesto a disposición del Representante Social de la Federación, quien en el término constitucionalmente establecido si demora alguna determinara su situación jurídica respectiva, ya sea judicializándolo y ponerlo a disposición del Juez de Control correspondiente o determinar su respectiva situación jurídica acorde con lo establecido en el Código Nacional de Procedimientos Penales. El RND permite también una consulta pública que hace posible la localización de las personas detenidas en tiempo real. Además, este mecanismo de consulta estará actualizado y armonizado permanentemente con otros Registros Nacionales del Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública, lo que permite a las autoridades consultar órdenes de aprehensión o reincidencias.

135. La CMDPDH estableció<sup>147</sup> que la creación del RND en su artículo 5 transitorio estipula que “la Fuerza Armada permanente que realice tareas de seguridad pública estará sujeta a lo dispuesto en la presente Ley; en este caso, no será aplicable lo dispuesto en el artículo 19.” El mencionado artículo, establece que “[c]uando la detención se practique por autoridades que realicen funciones de apoyo a la seguridad pública, estas, bajo su más estricta responsabilidad, deberán dar aviso, inmediatamente, de la detención a la autoridad policial competente, brindando la información necesaria para que esta genere el registro correspondiente, en términos de lo establecido por esta Ley.” Al respecto argumentaron que lo anterior rompe con la obligación de alimentar el Registro Nacional y afecta el control de las detenciones por parte de la autoridad civil, para dejar a cargo de la autoridad castrense la discrecionalidad en el Registro o no, correcto o no, de la persona civil o militar detenida. Adicionalmente, la CMDPDH informó que los artículos 34 y 36 de la Ley del RND pueden incentivar y abusar de la detención de personas bajo el argumento de delincuencia organizada, así como de la sanción sin sentencia de personas detenidas al establecer la permanencia en el Registro.

136. Respecto a lo antes señalado, en sus observaciones al presente informe, el Estado indicó que lo alegado por las organizaciones de la sociedad civil quedó subsanado con la actualización de los lineamientos del RND 2.0<sup>148</sup>.

137. La Comisión reconoce que la implementación de medidas legislativas tangibles y la aprobación de los lineamientos del RND por parte de las autoridades coordinadas del Estado son acciones positivas en el avance institucional para el cumplimiento de la recomendación. No obstante, la Comisión observa lo señalado por la CMDPDH en cuanto a que la información del Registro Nacional es aparentemente administrada por autoridades castrenses, en ejercicio de funciones de seguridad pública, quienes tendrían facultades discrecionales para operar el RND, situación que podría afectar el tráfico de información y la invasión de facultades en la seguridad ciudadana.

138. Es importante destacar por parte de la Comisión que se continuará dando seguimiento puntual a la recomendación, en la medida que organizaciones de la sociedad civil han informado reiteradamente a la CIDH que, más allá de las previsiones legislativas, en la práctica las detenciones de personas no cuentan con un tiempo determinado para cumplir con la obligación de poner a disposición a las personas imputadas inmediatamente ante el Ministerio Público, tal como fue retratado en la ENPOL

---

<sup>147</sup> CMDPDH. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, del 20 de octubre de 2022, p. 17.

<sup>148</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

---

2021<sup>149</sup>. Derivado de lo anterior, la Comisión comprende que la recomendación se encuentra en **cumplimiento parcial**.

139. Para orientar el cumplimiento de la recomendación, la CIDH tienen a bien sugerir la adopción de medidas que garanticen que, en la práctica, se ponga a disposición de las autoridades competentes a las personas detenidas en un tiempo determinado. Asimismo, la Comisión invita a la implementación de medidas para garantizar que la inscripción de personas en el registro se entienda como una obligación para todas las autoridades en el marco de sus competencias y no, así como una facultad discrecional.

140. En relación con la recomendación de **investigar casos en los que los jueces no han ordenado una investigación cuando existan denuncias o indicios de tortura o malos tratos y asegurar que se aplique el Protocolo de Estambul a nivel nacional por autoridades competentes e independientes en forma expedita y bajo riesgo de sanción**, el Estado manifestó que las investigaciones por el delito de Tortura se realizan ya sea por la presentación de denuncia, querrela, en su caso por vista emitida por del órgano jurisdiccional, observando en todo momento la competencia a la que se refiere el artículo 22 de la Ley General sobre tortura. En particular, el artículo 7 de la Ley General establece que el delito de tortura se investigará y perseguirá de oficio, por denuncia o vista de autoridad judicial. Asimismo, el Estado señaló que las personas agentes del Ministerio Público Federal de la FEIDT rigen su actuar en la Constitución, los Tratados Internacionales firmados por el Estado Mexicano, las leyes de la materia y el Protocolo Homologado para la investigación del Delito de Tortura, llevando a cabo lo establecido en los mismos, siendo así que la investigación debe realizarse de manera inmediata, eficiente, exhaustiva, profesional e imparcial, libre de estereotipos y discriminación, orientada a explorar todas las líneas de investigación posibles que permitan allegarse de datos para el esclarecimiento del hecho que la ley señala como delito, así como la identificación de quien lo cometió o participó en su comisión<sup>150</sup>.

141. El Estado refirió que por eso las personas adscritas al Ministerio Público, Policía y Peritos evitan dilaciones innecesarias durante la investigación; asimismo, indicó que deben brindar a las víctimas los servicios de ayuda, atención y asistencia desde el momento en que lo requiera, así como respetar y permitir el ejercicio efectivo de sus derechos como parte de la prevención del delito<sup>151</sup>.

---

<sup>149</sup> INEGI, ENPOL 2021. Diciembre de 2021.

<sup>150</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>151</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

142. La CMDPDH informó<sup>152</sup> que, de acuerdo con los informes de 27 de las 32 Comisiones Estatales de Derechos Humanos del país, el total de quejas interpuestas por tortura y/o tratos crueles, inhumanos o degradantes durante el periodo comprendido entre enero de 2006 y noviembre de 2021 alcanzó la cifra de 28,192. No obstante, de las mencionadas denuncias, Baja California consignó o judicializó 10, Chihuahua 4, Jalisco 4 con 1 que se encontraba pendiente para consignar-judicializar el 2022, Coahuila 2, Yucatán 2, y los estados de Tlaxcala, Sinaloa y Puebla consignaron-judicializaron 1 respectivamente. Por su parte, Aguascalientes, Durango, Guanajuato, Nuevo León, Oaxaca, Tamaulipas y Zacatecas respondieron con 0 denuncias consignadas o judicializadas, y no hay información del resto de estados. Respecto de las sentencias, los poderes judiciales estatales reportaron 27 sentencias por tortura en el periodo de 2006 a 2021. Por otro lado, 19 Fiscalías Estatales proporcionaron información acerca de las víctimas por tortura, que llegaron a alcanzar las 14,813 al 31 de noviembre de 2021.

143. De acuerdo con el número de averiguaciones previas y carpetas de investigación abiertas por el delito de tortura en la FGR, durante el periodo comprendido entre enero de 2006 y noviembre de 2021, se recogen un total de 15,667 averiguaciones y carpetas, de las cuales, consignaron o judicializaron 71, lo que supone un 0,43%. Además, sólo 3 (1 en 2016, 1 en 2017 y 1 en 2019) acabaron en sentencia. Por otro lado, las carpetas de investigación iniciadas por Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes en la FGR fueron: 191 en 2018, 539 en 2019, 381 en 2020 y 596 hasta noviembre de 2021. Por su parte, el Estado señaló que la CEAV, a través del personal de Asesoría Jurídica Federal, representa legalmente 5,269 casos de Tortura, de los cuales, 365 tuvo conocimiento en 2017, 540 en 2018; 673 en 2019; 574 en 2020; 1275 en 2021; 1723 en 2022, y hasta enero en 2023, 119 casos. Al respecto, el Estado ha señalado que el incremento de estas cifras es resultado de las acciones del Instituto Nacional de Defensoría Pública que, en 2019, presentó un conjunto amplio de denuncias penales sobre este tipo de casos<sup>153</sup>.

144. Por su parte, la CNDH informó a la CMDPDH que, de enero de 2006 a noviembre de 2021, recibió 11,076 quejas por tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes, de las cuales 393 corresponden al hecho violatorio de tortura, 1,261 a trato cruel y/o degradante (hecho violatorio hasta 2008) y 9,422 a trato cruel, inhumano y degradante. Respecto de las autoridades señaladas como responsables por tortura, la CNDH notificó que la SEDENA cuenta con 108 quejas, la FGR<sup>154</sup> con 129, la SEMAR con

---

<sup>152</sup> CMDPDH. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe "Situación de Derechos Humanos en México", del 20 de octubre de 2022, págs. 14-16.

<sup>153</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

<sup>154</sup> La FGR incluye las quejas ocurridas desde 2006, es decir cuando era PGR. Igualmente, en la Policía Federal se contemplan las diferentes adscripciones y denominaciones que ha tenido de 2006 a 2021.

---

66, la Policía Federal con 114, y la Comisión Nacional de Seguridad con 4; ello, tomando en consideración que una misma queja puede involucrar a varias autoridades.

145. Con base en la información analizada, la Comisión considera que la recomendación tiene un **cumplimiento parcial**, debido a que, aunque se han implementado mecanismos internos para investigar la tortura, no existe evidencia que dé cuenta de sus resultados para afirmar o valorar una mejoría en la investigación y persecución de este delito. Un ejemplo de lo anterior son las escasas condenas o sentencias que se han emitido en comparación a los casos que se han puesto a consideración de las autoridades.

146. En este sentido, para orientar la implementación de esta recomendación, la Comisión invita al Estado a adoptar medidas de fortalecimiento institucional dirigidos a implementar los mecanismos orientados para investigar y sancionar la tortura en México y a aportar información cuantitativa y cualitativa sobre estas acciones.

147. En cuanto al **uso obligatorio de cámaras durante interrogatorios y patrullas**, el Estado indicó que actualmente los sistemas de video con que cuentan las Delegaciones Estatales de la FGR no únicamente son usados para la seguridad interna institucional, sino que son empleados para inhibir los tratos crueles, inhumanos y degradantes en las instalaciones. Asimismo, a la fecha se han establecido sistemas de cámaras de video vigilancia en diversos puntos de las ciudades, así como de negocios, que conforme a estadísticas si coadyuvan a una disminución de la delincuencia e inseguridad general, sin embargo, a la fecha no ha sido posible implementar el uso de cámaras ni en patrullas ni en interrogatorios<sup>155</sup>.

148. La FGR agregó que se han instalado una serie de cámaras interconectadas con Oficinas Centrales, en donde se monitorea los espacios relativos al manejo de detenidos, además se cuenta con un Centro de Monitoreo, que da un seguimiento puntal de la persona que ingresa a la institución hasta que concluyen su estadía en calidad de detenido, verificando que en su estancia no se ejecuten tratos crueles, inhumanos y degradantes<sup>156</sup>.

149. La Comisión Interamericana con base en la información proporcionada por el Estado encuentra que no se han ejecutado las acciones suficientes, necesarias y oportunas a nivel legislativo para

---

<sup>155</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>156</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

establecer el uso obligatorio de cámaras y otros protocolos de seguridad en los interrogatorios. Por lo que la recomendación se encuentra **pendiente de cumplimiento**.

150. Con el fin de orientar el cumplimiento de esta recomendación, la Comisión invita al Estado a adoptar medidas que garanticen el uso de protocolos de seguridad para la prevención de la tortura las cuales podrán consistir, por ejemplo, en capacitaciones en su aplicación, así como cualquier otra acción de fortalecimiento institucional. En este sentido, la adopción efectiva de la regulación que habilite el uso de estos instrumentos es necesaria para dar cumplimiento a esta recomendación.

151. Sobre la recomendación de **asegurar estadísticas uniformes y mejorar el sistema de recopilación de información**, el Estado remitió información que indicaba que en 2021 adoptó la Norma Técnica del Sistema Estadístico Nacional de Procuración de Justicia (en adelante “SENAP”). Asimismo, reiteró que en 2021 también emitió los Lineamientos de operación del Registro Nacional del Delito de Tortura (RENADET). El Estado señaló que en el Registro Nacional se integran bases de datos de las Instituciones de Procuración de Justicia, Comisión Nacional, Organismos de Protección de los Derechos Humano y Comisiones de Atención a Víctimas, así como de organismos internacionales que se tramiten ante sistemas internacionales de protección a los derechos humanos, con lo cual se tiene un mayor control y conocimiento de los casos que se susciten relacionados a violación de derechos humanos. Asimismo, el Estado indicó que la ENPO de 2021 es un instrumento fundamental para observar en la erradicación de la tortura, tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, de las personas que son detenidas, procesadas y privadas de la libertad. Aunado a ello, la Fiscalía en la actualidad cuenta con un sistema informático denominado Justici@NET, en el que se captura desde la radicación de una carpeta hasta su conclusión final, incorporando todos los detalles conforman un expediente electrónico igual a la carpeta de investigación, y de donde obtienen la información que es solicitada por diversas áreas.

152. En materia judicial, el Estado indicó que la SCJN determinó que, en términos de la Ley de Amparo, era procedente ampliar la demanda de amparo indirecto respecto a la omisión de crear y operar el RENADET y, en consecuencia, la falta de registro de quien presentó una denuncia de tortura, cuando el acto reclamado en la demanda inicial es la omisión por parte del fiscal de investigar diligentemente una denuncia de tortura. Además, se señaló que los actos por los que se pretende ampliar la demanda de amparo inciden directamente en la omisión por parte del fiscal de investigar con diligencia ese delito, pues

el registro de la víctima y, por tanto, del hecho que denunció en el RENADET, constituye una de las primeras acciones que deben realizar las fiscalías correspondientes<sup>157</sup>.

153. La CMDPDH reiteró la información esbozada en el marco de la recomendación de investigar casos en los que los jueces no han ordenado una investigación cuando existan denuncias o indicios de tortura<sup>158</sup>.

154. Respecto a dicha observación, el Estado señaló que la Defensoría Pública Federal inició en 2019 un proceso de denuncias de casos de tortura cometidos en años anteriores y que, en dichos procesos, los jueces instruían la realización de investigaciones y localización de posibles víctimas, lo que significó un incremento en la representación de este tipo de casos por parte de la CEAV<sup>159</sup>.

155. Sin perjuicio de los avances en materia de generación de información sobre la tortura, la información da cuenta de las estructuras que habilitan la recopilación de información en esta materia, pero no aportan resultados sobre la implementación que permitan valorar los avances o desafíos respecto de la recomendación. Además, aunque la Comisión valora la información aportada respecto del RENADET, es importante que la información registrada no se limite únicamente a lo aportado por Fiscalías o Procuradurías Generales. En ese sentido, la CIDH considera que esta recomendación continua **pendiente de cumplimiento**.

156. Con el objetivo de guiar la implementación de esta recomendación, la Comisión tiene a bien sugerir la adopción y el desarrollo de lineamientos específicos y de metodología que permitan contar con información desagregada en la materia. Asimismo, la Comisión invita a la adopción de medidas para recopilar estadísticas en todos los niveles y que permita que las autoridades especializadas estén facultadas para brindar información al respecto.

157. En relación con la recomendación de **eliminar el arraigo y la flagrancia equiparada**, el Estado refirió que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 16 de su Constitución, solo procede la figura de arraigo tratándose de delitos de delincuencia organizada. En ese sentido, durante las últimas dos

---

<sup>157</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>158</sup> CMDPDH. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe "Situación de Derechos Humanos en México", del 20 de octubre de 2022, págs. 4-5.

<sup>159</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

Legislaturas, se ha dado seguimiento a la presentación de iniciativas que tienen por objeto eliminar el arraigo.

158. Al respecto, la CMDPDH<sup>160</sup> informó que las cifras entregadas por las autoridades sobre esta figura, la cual se habría aplicado desmedidamente en años anteriores, “evidencian un crimen de lesa humanidad”, debido a la sistematicidad de su uso, la improbabilidad de su ocurrencia casual y porque reflejan la capacidad organizativa y de previsión de las autoridades del Estado mexicano en torno a esta política que buscaría, aparentemente, incriminar a cualquier persona con la sola presunción de estar vinculada al crimen organizado<sup>161</sup>. Asimismo, mencionaron que actualmente existe una iniciativa de reforma para derogar el arraigo de la Constitución. No obstante, señaló que esta iniciativa aún no habría sido presentada ante el pleno del Senado para su aprobación y que la simple vigencia del arraigo en la Constitución representa una amenaza para la garantía de los derechos humanos en México.

159. Finalmente, la CMDPDH informó que las denuncias de detenciones arbitrarias habrían continuado durante el 2022. De acuerdo con el sistema de alerta de la CNDH, de enero a mayo de 2022 recibieron 79 quejas por detención arbitraria. Por otro lado, esta organización indicó que el gobierno en turno habría profundizado las peores prácticas del populismo punitivo; y que, tras una reforma al artículo 19 constitucional, se contemplan 16 delitos sujetos a prisión preventiva oficiosa. Al respecto, indicó que esta figura, por la que los jueces deben encarcelar obligatoriamente cuando existen simples indicios de que se han cometido uno de esos delitos, habría provocado un incremento significativo en el número de personas privadas de la libertad<sup>162</sup>.

160. De acuerdo con la presente recomendación, el Estado ha comenzado a establecer rutas legislativas para la eliminación del arraigo, como constató la CIDH en el Informe Anual de Seguimiento de 2021<sup>163</sup>. Sin embargo, a la fecha del informe no existen datos que permita evaluar a la Comisión avances para el cumplimiento de la recomendación.

---

<sup>160</sup> CMDPDH. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, del 20 de octubre de 2022, págs. 17-18.

<sup>161</sup> Observatorio Ciudadano del Sistema de Justicia (OCSJ), [El Arraigo penal como crimen de lesa humanidad](#), 2019.

<sup>162</sup> CMDPDH. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, del 20 de octubre de 2022, págs. 17-18.

<sup>163</sup> CIDH, [Informe Anual. Capítulo V](#), México, 2021, párr. 241.

161. Es de conocimiento de la CIDH que la sociedad civil ha reiterado su protesta contra el arraigo por ser notoriamente violatorio de derechos humanos<sup>164</sup>. La Comisión observa con preocupación que el Estado en ninguno de sus órdenes de Gobierno ha efectuado acciones de cumplimiento inmediatas o progresivas para la eliminación del arraigo en México. La CIDH dio cuenta con anterioridad que la flagrancia equiparada ya fue erradicada del ordenamiento mexicano en 2015, por lo que la recomendación se encuentra cumplida en esa dimensión. Considerando lo anterior, la recomendación se encuentra en **cumplimiento parcial**.

162. Con el objetivo de guiar la implementación de esta recomendación, la CIDH tiene a bien señalar la importancia de que se adopten medidas estatales dirigidas a la eliminación legislativa del arraigo.

#### **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.

---

<sup>164</sup> Observatorio Ciudadano del Sistema de Justicia (OCSJ), [El Arraigo penal como crimen de lesa humanidad](#), 2019.

- Realizar todos los procesos de exhumación e identificación de restos con apego estricto al trato digno de los familiares de las víctimas por parte de las autoridades de todos los niveles de gobierno involucradas en el proceso.
- Continuar y profundizar el trabajo de la Comisión Forense para la Identificación de Restos en los casos que se encuentren en las rutas de migrantes. Adoptar las medidas que sean necesarias para la creación del Mecanismo Transnacional de Acceso a la Justicia para Migrantes y sus Familias, así como la creación de una Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra Personas Migrantes a nivel federal.
- Implementar un mecanismo nacional que facilite el intercambio de información forense sobre restos no identificados de personas mexicanas y centroamericanas desaparecidas en México con los bancos forenses de migrantes desaparecidos que se han desarrollado en la región.

163. Sobre la recomendación consiste en que, en cualquier acto en donde haya privación de la vida por integrantes de las fuerzas de seguridad, se realice una averiguación e investigación exhaustiva conforme a los estándares internacionales y que las investigaciones desde la escena del crimen sean procedidas por peritos no integrantes de organismos policiales, el Estado indicó que la FGR cumple con la recomendación en donde haya privación de la vida por integrantes de las fuerzas de seguridad, realizando una investigación exhaustiva conforme con los estándares internacionales. De conformidad con lo establecido en el artículo 21 de su Constitución, la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquel en el ejercicio de esta función. El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público, asimismo, la imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial. En este sentido, el Estado señaló que cuando se presenta el fallecimiento de una persona durante algún operativo donde hayan participado integrantes de la Guardia Nacional, los hechos son investigados por la FGR. Siempre que existan hechos posiblemente constitutivos de delito, es obligación de la autoridad la investigación de dichos actos. Aunado a ello, de conformidad con los artículos 11 fracción IX y 13 fracción VIII de la Ley de la FGR, la Fiscalía Especializada de Asuntos Internos conduce las investigaciones y el ejercicio de la acción penal de los delitos cometidos por personal adscrito a los órganos sustantivos y administrativos de la institución; del registro, seguimiento, canalización y atención de los asuntos para su adecuado desahogo a través de la ventanilla única, así como de la realización y desarrollo de visitas de supervisión, investigación, revisión y control, de la actuación de las personas agentes del Ministerio

Público, personas agentes de la Policía Federal Ministerial, personas peritas, personas analistas, personas facilitadoras, personas técnicas y en general de las personas servidoras públicas de la FGR<sup>165</sup>.

164. El Estado señaló que también, el Protocolo Homologado de Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada y Desaparición cometida por Particulares establece una técnica de investigación específica y diferenciada de este tipo de investigaciones, al ofrecer una guía pormenorizada respecto a la investigación de estos delitos durante la etapa inicial del proceso penal, así como directrices para conducir la investigación bajo un esquema metodológico de un Plan de Investigación, de la aplicación de actos de investigación que tomen en consideración las características específicas de la víctima y sus condiciones de vulnerabilidad. El protocolo también desarrolla perspectivas de investigación de acuerdo al sujeto activo bajo investigación (se trate o no de un servidor público), un análisis dogmático de los tipos penales bajo investigación, una técnica de investigación específica para los casos personas desaparecidas de movimientos políticos del pasado, procesos de notificación respecto a la localización y entrega de una persona fallecida sin vida, procedimientos luego de la localización de un menor de edad para ser restituido a su núcleo familiar, así como jurisprudencia interamericana relacionada a la investigación de la desaparición forzada y el actuar de los servidores públicos en esta materia. Asimismo, el PHI no solo contempla al Protocolo de Minnesota como fuente de buenas prácticas en la investigación de estos delitos, sino como un instrumento por aplicarse en la investigación de los casos que impliquen la localización de víctimas sin vida<sup>166</sup>.

165. Finalmente, el Estado refirió que, la SCJN conoció del Recurso de Reclamación 363/2021, en el que estimó que el Protocolo de Minnesota era un estándar relacionado con la cuestión de constitucionalidad planteada por el quejoso, relativa a la conducción de la investigación ministerial y los criterios de homologación del fuero civil y militar. Así, consideró que ese tema repercutió en la sentencia, pues fue juzgado por hechos que el mencionado Protocolo refiere en el contexto de ejecución extrajudicial. En dicho documento se define una serie de criterios a seguir en la investigación de este tipo de hechos, los cuales impactan en el procesamiento, en la valoración de las pruebas y la determinación de responsabilidades. Actualmente el asunto derivado de dicho recurso se encuentra pendiente de resolución bajo el expediente Amparo directo en revisión 13/2021<sup>167</sup>.

---

<sup>165</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>166</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano. Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe

<sup>167</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

166. La Comisión observa que, en el Informe Anual de Seguimiento de 2021<sup>168</sup> organizaciones de la sociedad civil llamaron la atención de la Comisión del constante incremento de la actividad de las fuerzas armadas en funciones de seguridad pública dentro en México. Al respecto, el Estado afirma que, aunque existe la participación de autoridades con mandos militares, como es el caso de la GN, dichas autoridades se encuentran fiscalizadas de acuerdo con los procedimientos constitucionales y legales previstos en el ordenamiento interno. No obstante, se tiene conocimiento de pronunciamientos públicos de la CMDPDH y el Centro Prodh en el que se indica que las autoridades no cuentan con un marco legal apegado a los estándares internacionales que impiden que las fuerzas del Estado puedan ejercer debidamente sus funciones de seguridad pública. Tal es el caso de Ley Nacional del Uso de la Fuerza, la cual impacta negativamente en el derecho a la protesta, desincentivando a las personas para ejercer sus derechos, ante la discrecionalidad que tienen las fuerzas de seguridad para aplicar los distintos tipos de uso de la fuerza pública.

167. Toda vez que el Estado no aportó información actualizada para determinar el grado de implementación de mecanismos de fiscalización sobre operativos que involucran el uso de la fuerza letal especialmente en el caso de las Fuerzas Armadas, la CIDH considera que esta recomendación se encuentra aún **pendiente de cumplimiento**.

168. Con el objetivo de orientar la implementación de esta recomendación, la Comisión tiene a bien sugerir la adopción de medidas que impulsen la investigación de los delitos en cuestión. Asimismo, considera importante que sean suministrados datos específicos respecto de cómo se está garantizando una investigación exhaustiva conforme a estándares internacionales, así como información respecto de aquellos casos en los que se contó con la participación de peritos independientes.

169. En cuanto a 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 indicó que el registro de cifras se lleva a cabo en el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Asimismo, indicó que ha creado una base de datos relacionada con delitos del orden militar, mismo en el que se establecen las estadísticas relacionadas con delitos cometidos por elementos militares. Cuando así ocurre, la competencia de la investigación es Federal, a cargo de la FGR.

---

<sup>168</sup> CIDH. Informe Anual, México. 2021. Párr. 1114.

170. La Comisión valora como un hecho positivo que el Estado implemente registros de las personas muertas y heridas en las operaciones de las Fuerzas de Seguridad por medio del Secretariado Ejecutivo del SNSP. No obstante, el Estado no aportó información suficiente y específica que permita evaluar correctamente la implementación de la recomendación, pues aunque se encuentre en funcionamiento un registro especial y la continua tarea del SNSP de obtener y procesar información relacionada con los delitos en el territorio nacional, la CIDH no dispone de elementos suficientes para determinar una mejoría en el desarrollo de políticas públicas cuyo propósito sea la atención e investigación de las personas muertas y heridas en los operativos de las Fuerzas Armadas.

171. Respecto de esta recomendación, la CIDH reitera sus observaciones de 2021 respecto de los problemas relacionados con la elaboración de informes sobre operaciones en las que se emplea el uso de la fuerza letal según lo establecido en la Ley Nacional sobre el uso de la Fuerza. Sumado a lo anterior, la Comisión encuentra que el Estado ha brindado información sobre la parte de las recomendaciones relacionada con el registro, pero no aportó información relacionada con la apertura de investigaciones en materia de ejecuciones extrajudiciales o de algún índice sobre apertura de investigaciones y judicialización de casos que permita evaluar en qué sentido el Estado está cumpliendo con esta recomendación. En estos términos, la CIDH encuentra que la recomendación se mantiene en **cumplimiento parcial sustancial**.

172. Con el objetivo de guiar la implementación de esta recomendación, la Comisión sugiere la adopción de medidas dirigidas al fortalecimiento del registro creado con miras a que este se implemente con una metodología objetiva y transparente para sistematizar la información respecto de personas fallecidas y heridas por las Fuerzas Armadas y que además impulse las investigaciones de estos casos. Asimismo, la CIDH invita a que el Estado remita información sobre cómo se está usando el registro y las medidas implementadas para subsanar los cuestionamientos respecto del Registro de la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza.

173. Respecto a la recomendación de establecer **un registro nacional sobre localizaciones de restos no identificados y búsqueda de fosas clandestinas**, el Estado informó que en 2018 aprobó los Lineamientos tecnológicos del banco nacional de datos forenses y del registro nacional de personas fallecidas no identificadas y no reclamadas previstos en la Ley General sobre desaparición. El 27 de noviembre de 2018, las instituciones de procuración de justicia aprobaron por mayoría los “Lineamientos por los que se determinan las técnicas y procedimientos para la conservación de cadáveres y restos

humanos de personas desaparecidas”<sup>169</sup>. Asimismo, el Estado señaló que, el 22 de diciembre de 2022, se aprobaron las Bases de colaboración de procuración de justicia de las entidades federativas y las Bases de colaboración para la operación del Banco Nacional de Datos Forense; Registro Nacional de Personas Fallecidas, no identificadas y no reclamadas; del Registro Nacional de Fosas Comunes y clandestinas, y de la Base Nacional de Información Genética. Al respecto, señaló que en diciembre de 2022 y enero y febrero de 2023, la FGR realizó mesas presenciales con instituciones de procuración de justicia de entidades federativas para la implementación del Banco Nacional de Datos Forenses<sup>170</sup>.

174. Además, el Estado indicó que, el 6 de agosto de 2020, el entonces Titular de la Coordinación de Métodos de Investigación, emitió los Lineamientos Generales para la Instalación y Funcionamiento de la Base Nacional de Información Genética (BNIG) L/CMI/001/2020. El 11 de diciembre de 2020, mediante acuerdo CNPJ/XLIV/07/2020 de la XLIV Asamblea Plenaria de la CNPJ, las personas titulares de las fiscalías y procuradurías integrantes de la Conferencia se adhirieron a los Lineamientos L/CMI/001/2020, al Anexo Técnico y a las normas técnicas de la BNIG. El Estado reiteró la información relativa a la implementación de las bases de datos AM/PM ya reportada en este informe. Por otro lado, la CNBP, en coordinación con las CLB, han creado un piloto de sistematización de registros administrativos sobre inhumaciones en fosas comunes, en el que se diseñó e integró el Módulo de Fosas Comunes del Registro Nacional de Fosas Comunes y Fosas Clandestinas, en el que hasta el momento se cuenta con 7721 entradas, provenientes de panteones con fosa común en Puebla, Sonora y la Ciudad de México<sup>171</sup>.

175. El Centro Prodh refirió que el CED constató que en México existe una crisis forense en la cual existen más de 52,000 personas fallecidas sin identificar; cifra que no incluye los cuerpos aún no localizados<sup>172</sup>. Asimismo, subrayó que los servicios forenses en el país son insuficientes y que no existe una política pública de identificación de personas desaparecidas<sup>173</sup>. Según su investigación, la FGR no ha cumplido su obligación de concentrar la información forense del país: cuenta con la información genética de 15 mil cuerpos no identificados de los más de 52 mil cuerpos de personas fallecidas sin identificar reconocidos; es decir, la información de dos de cada tres cuerpos no se encuentra en la base de Fiscalía.

---

<sup>169</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>170</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

<sup>171</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>172</sup> CED, Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México al amparo del artículo 33 de la Convención, Información sobre la visita, hallazgos y primera parte de las recomendaciones, párr. 28.

<sup>173</sup> CED, Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México al amparo del artículo 33 de la Convención, Información sobre la visita, hallazgos y primera parte de las recomendaciones, párr. 29.

La información tampoco se encuentra actualizada ni completa, ya que 7 de cada 8 perfiles genéticos obtenidos no se envían de las entidades federativas a la FGR. La Fiscalía también reconoce haber recibido 35 mil perfiles genéticos, mientras que los estados refieren haber enviado más de 53 mil; es decir, habría 18 mil faltantes. Desde 2006, sólo el 1% de las identificaciones en todo el país fueron realizadas por la FGR<sup>174</sup>. El Centro Prodh indicó que, pese a que el presupuesto de las instituciones responsables de la búsqueda e identificación de personas desaparecidos para el año 2023 se prevé con un aumento, los recursos continuarán siendo insuficientes frente a la magnitud de la situación<sup>175</sup>.

176. La Comisión tiene conocimiento de los esfuerzos materiales y humanos emprendidos por la CNB para implementar el Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas de acuerdo con la Ley General de Desaparición. Asimismo, la CIDH toma nota de la propuesta de la CNB de brindar un enfoque integral a la búsqueda de personas desaparecidas a través de la búsqueda por patrones, la búsqueda con enfoque generalizado y la cooperación entre autoridades locales y federales. De igual manera, el Estado comparte la creación de dos centros de identificación humana con enfoque masivo. Asimismo, la Comisión observa el llamado que realiza el Centro Prodh<sup>176</sup> de que el MEIF únicamente en 3 de 32 entidades federativas del territorio mexicano. De igual manera, la sociedad civil reitera que este tipo de instrumentos resultan ineficaces en la magnitud que no fueron dotados de recursos humanos y materiales que permita atender medularmente el complejo contexto de identificación forense a largo plazo.

177. En este contexto, aunque se han hecho esfuerzos institucionales por parte del Estado mexicano para atender la crisis de desaparición de personas e identificación humana, el complejo escenario requiere una actividad coordinada de las autoridades federales y estatales, y un esfuerzo institucional del Estado para contrarrestar la crisis humanitaria en la materia. Bajo esas consideraciones, la CIDH tiene conocimiento que estas medidas extraordinarias tienen una fase de proyección para consolidar su función hasta el 2024<sup>177</sup>, sin embargo, es oportuno reiterar al Estado la importancia de que el Registro cumpla con su propósito en la labor de identificación forense y garantizar el derecho de toda persona a ser buscada. De conformidad con lo anterior, la Comisión considera que la recomendación se encuentra en **cumplimiento parcial**.

---

<sup>174</sup> Animal Político, [Frente a la crisis forense, #IdentificaciónYa](#), 11 de agosto de 2022.

<sup>175</sup> Sin Embargo, [Presupuesto 2023: ¿atiende la crisis forense y de desaparición?](#) 4 de octubre de 2022.

<sup>176</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>177</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

178. Con el objetivo de orientar la implementación de esta recomendación, si bien se cuentan con diversas bases de datos reportadas por el Estado respecto de restos no identificados, la Comisión invita al Estado a la constitución de un registro uniforme con la información concentrada y cuya sistematización cuente con una metodología objetiva y transparente que facilite el acceso a la información de personas que buscan a sus familiares desaparecidos. Asimismo, la Comisión sugiere que el Estado realice acciones para garantizar que las bases de datos que se han diseñado respecto a la ubicación de restos de personas fallecidas en muertes violentas y de fosas clandestinas comiencen una operación de forma efectiva.

179. En cuanto a la recomendación de crear una **institución nacional autónoma de servicios forenses**, el Estado informó que en agosto de 2020 fue creado el Centro Regional de Identificación Humana (en adelante “CRIH”), un Centro pericial especializado en la búsqueda forense de personas desaparecidas con fines de identificación, el cual se encuentra ubicado en Saltillo, Coahuila, y constituye un proyecto de Estado, entre la CNB, las CLB, la FGR, el gobierno del estado y el federal, y con el impulso y acompañamiento de familias de desaparecidos. El Estado destacó que, el CRIH es el único en su tipo en Latinoamérica que está destinado a la identificación de personas desaparecidas con enfoque masivo<sup>178</sup>.

180. Igualmente, el Estado se refirió al Protocolo Homologado de Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada y Desaparición cometida por Particulares (PHI) que señala los procedimientos que llevan a cabo los agentes del Ministerio Público para solicitar las pruebas periciales idóneas en el caso de ubicación e identificación de una persona fallecida, así como el correspondiente procedimiento de notificación y entrega del cuerpo<sup>179</sup>.

181. Por su parte, el Centro Prodh informó que el MEIF, luego de un año de funcionamiento, opera en 3 de las 32 entidades federativas y no cuenta con presupuesto suficiente para su adecuada operación<sup>180</sup>. Asimismo, informó si bien fue creado el Centro Nacional de Identificación Humana<sup>181</sup>, este carece de presupuesto<sup>182</sup>.

---

<sup>178</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>179</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

<sup>180</sup> A dónde van los desaparecidos, [A un año de operar, el Mecanismo de Identificación Forense ha iniciado trabajos en tres estados](#), 6 de septiembre de 2022.

<sup>181</sup> ONU México, [La ONU-DH saluda la creación del Centro Nacional de Identificación Humana como parte de la respuesta a la crisis forense](#), 13 de mayo de 2022.

<sup>182</sup> Centro Prodh, [Frente a la crisis forense. #IdentificaciónYa. Animal Político](#), 11 de agosto de 2022; Animal Político, [Crisis forense: sin banco de datos ni coordinación, México tardará 120 años en identificar 52 mil cuerpos, más los que se sumen](#), 20 de abril de 2022.

182. Aunque la CIDH observa acciones positivas respecto de políticas para la identificación humana, existen factores que obstruyen que dichas políticas puedan consolidarse. El desarrollo normativo de instrumentos para atender la crisis forense y pericial con el grado de autonomía que la recomendación establece aún es incipiente. Además, de acuerdo con el Informe de Anual de 2021<sup>183</sup> la falta coordinación entre autoridades ha sido una de las mayores obstrucciones con las que se encuentran las personas desaparecidas, los colectivos buscadores y las CLB. En virtud de lo anterior, la CIDH considera que la recomendación se encuentra **pendiente de cumplimiento**.

183. En estos términos, con miras a orientar la implementación de esta recomendación, la Comisión invita al Estado a la creación de una institución nacional de servicios forenses independiente de los órganos de procuración de justicia y de administración de justicia y, en su caso, la creación de las instituciones homólogas en el ámbito estatal. Al respecto, la Comisión tiene a bien señalar que, si bien los centros de identificación humana apuntan en esta dirección, será relevante que el Estado informe sobre el nivel de autonomía que estas instituciones gozan para cumplir el estándar requerido por esta recomendación.

184. Respecto a la recomendación de **realizar exhumación e identificación de restos con apego estricto al trato digno de los familiares de las víctimas**, el Estado<sup>184</sup> dio cuenta de que, de acuerdo con su capacidad de operación, la CEAV ha participado en la entrega de restos humanos en conjunto con la FGR, brindando atención integral a las víctimas, en estricto apego a lo que establece la Constitución, la Ley General de Víctimas y los tratados internacionales. Así, el Estado informó que, del 8 de febrero de 2019 al 24 de noviembre de 2022, la CNB ha implementado 3,431 jornadas de búsqueda en campo, en 410 municipios de 28 entidades federativas<sup>185</sup>. El Estado destacó que el acompañamiento forense se realiza en coordinación con colectivos de búsqueda de personas, personal de la FGR y CNB, con el objetivo de garantizar la tutela de los derechos fundamentales, el acceso a la verdad y un trato digno a familiares de víctimas en situación de desaparición.

185. Por su parte, la FGR informó sobre el Protocolo Homologado de Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada y Desaparición cometida por Particulares (PHI) que establece el procedimiento que llevan a cabo los agentes del Ministerio Público para dar a conocer información

---

<sup>183</sup> CIDH. Informe Anual, México. 2021.

<sup>184</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>185</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

relevante a las víctimas o personas afectadas respecto a los hallazgos o resultados de la investigación, relacionados con la identificación de cadáveres, restos humanos u objetos pertenecientes a la víctima directa y su respectiva entrega<sup>186</sup>.

186. Por otro lado, informó que la CEAV, se encuentran trabajando en una guía interna de atención integral a víctimas, en la notificación de entrega de cuerpos, con el objeto de establecer una ruta de acompañamiento integral, en materia de asistencia jurídica, psicológica y social, de emergencia y/o contención emocional antes, durante y después de la entrega de restos de víctimas de personas desaparecidas a sus familiares, a efecto de reducir las consecuencias que el hecho victimizante ha generado en su entorno social y familiar, a través del reconocimiento de sí mismos, sus capacidades de afrontamiento y las herramientas psicológicas para sobreponerse a períodos de dolor emocional y situaciones adversas, y resultar fortalecidas de ellos, en el ejercicio pleno de sus derechos humanos<sup>187</sup>.

187. En este sentido, indicó que los procesos de exhumación e identificación de restos se realizan conforme a derecho y a protocolos de actuación, desde la perspectiva de un trato digno de los familiares de las víctimas por parte de las autoridades de todos los niveles de gobierno involucradas en el proceso. Asimismo, indicó que en el PH se establecen se establecen las pautas para la atención psicosocial en las *Notificaciones de Alto Impacto Emocional* donde la FGR cuenta con un procedimiento de intervención para dar a conocer información relevante a las víctimas o personas afectadas respecto a los hallazgos o resultados de la investigación relacionados con la identificación de cadáveres, restos humanos u objetos pertenecientes a la víctima directa y su respectiva entrega. Por su parte, el Estado informó que la CEAV se encuentra trabajando en una guía interna de atención integral a víctimas, con relación a las afectaciones antes, durante y después de la entrega de restos de víctimas de personas desaparecidas a sus familiares para establecer una ruta de acompañamiento integral, en materia de asistencia jurídica, médica, psicológica, social y de emergencia y reducir las consecuencias que el hecho victimizante ha generado en su entorno social y familiar<sup>188</sup>.

188. La CIDH observa positivamente los esfuerzos estatales dirigidos a cumplir con la recomendación mencionada y realizar la exhumación e identificación de restos con apego al trato digno

---

<sup>186</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

<sup>187</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>188</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano. Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe

de las víctimas. Ante esto, la Comisión queda atenta a los avances en la finalización y posterior implementación de la guía interna de atención integral a víctimas, en la notificación de entrega de cuerpos. En virtud de lo anterior y a la espera de la información requerida, la CIDH considera que la recomendación se encuentra **pendiente de cumplimiento**.

189. Para guiar la implementación de esta recomendación, la CIDH invita al Estado a adoptar medidas que garanticen resultados de la implementación de sus protocolos en materia de restitución digna de restos humanos a las familias y a informar a la Comisión sobre estos avances.

190. En relación con la recomendación de 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 refirió que los Lineamientos del Mecanismo de Apoyo Exterior de Búsqueda e Investigación fueron aprobados por el SNB en 2022 en los términos ya reportados en este informe<sup>189</sup>. Además, el Estado señaló que la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes informó que continúa trabajando coordinadamente con los peritos que conforman la Comisión Forense en la identificación de restos humanos. Además, reportó que los lineamientos del Mecanismo de Apoyo Exterior de Búsqueda e Investigación fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre de 2022<sup>190</sup>.

191. La CIDH valora positivamente la aprobación de los Lineamientos MAEBI, los cuales delimitarán directrices normativas para la coordinación interinstitucional y cooperación internacional en la investigación de delitos cometidos en contra de personas migrantes, así como para la búsqueda transnacional de personas migrantes y otras personas en contexto de movilidad humana desaparecidas. Sin perjuicio de lo anterior, ante la falta de información actualizada sobre las labores de la Comisión Forense y la creación de la fiscalía especial, la Comisión encuentra que la recomendación se encuentra **parcialmente cumplida**.

192. Con el objetivo de orientar la implementación de esta recomendación, la CIDH sugiere la adopción de medidas que aseguren la implementación y efectividad del MAEBI, así como el estado de

---

<sup>189</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>190</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

operación de la Comisión Forense y la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra Personas Migrantes, o de las entidades que institucionalmente cumplan con estas funciones. Al respecto, la Comisión tiene a bien invitar al Estado a reportar sobre estas acciones de implementación.

193. En cuanto a la recomendación de **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 señaló que, uno de los mecanismos implementados es el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y no localizadas en los términos de su funcionamiento ya explicados en este informe. Este registro incluye únicamente a las personas que, a la fecha de corte, permanecen sin localizar. Por su parte, el 4 de mayo de 2022, se creó la Mesa de Búsqueda de Personas Migrantes Desaparecidas, con la finalidad de intercambiar información entre distintas instituciones y dar impulso a la búsqueda de personas migrantes desaparecidas, particularmente en su tránsito por el corredor migratorio Centroamérica-México-Estados Unidos. El Estado informó que la Mesa de Búsqueda de Personas Migrantes Desaparecidas es un espacio de coordinación, intercambio y actualización continua de información, en el que participan instituciones del Estado mexicano y de otros Estados, organizaciones civiles mexicanas e internacionales, colectivos de familiares de personas migrantes desaparecidas, y organizaciones sociales especializadas en asistir a migrantes en tránsito y buscar migrantes desaparecidos, así como peritos y expertos nacionales e internacionales<sup>191</sup>.

194. La CNDH indicó que trabajó con la Federación Iberoamericana de Ombudsperson y la Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano, el Protocolo para la prevención y respuesta a violaciones o posibles vulneraciones de derechos humanos de las personas en contexto de movilidad humana internacional. Asimismo, indicó de actividades de cooperación e intercambio transfronterizo para compartir información con las instituciones nacionales de derechos humanos, solicitando información oficial a las autoridades mexicanas<sup>192</sup>.

195. La Comisión observa que, el Estado afirma haber dado cumplimiento a la recomendación en la medida de que se están establecido diversos Registros Nacionales en materia de Desaparición de Personas e Identificación Humanos. Sin embargo, la Comisión toma nota de que organizaciones de la

---

<sup>191</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>192</sup> CNDH, Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe "Situación de Derechos Humanos en México", del 21 de octubre de 2022, pág. 9.

sociedad civil han señalado que la búsqueda de personas e identificación forense se ve obstaculizada por la falta de coordinación de las autoridades y la ocultación de información<sup>193</sup>. Por otra parte, el Estado no aportó información sobre el funcionamiento de la Mesa de Búsqueda de Personas Migrantes Desaparecidas. En función de lo anterior, la recomendación se encuentra en **cumplimiento parcial sustancial**.

196. Para orientar la implementación de esta recomendación, la CIDH tiene a bien invitar al Estado a que adopte medidas estatales que aseguren la efectividad de la Mesa de Búsqueda de Personas Migrantes Desaparecidas o de otro mecanismo en funciones que dé cuenta del intercambio de información de bancos forenses entre México y Centroamérica, y a que reporte a la Comisión sobre estos avances.

#### **E. Acceso a la justicia**

- Fortalecer a las procuradurías del país en materia de capacitación técnica e independencia, con el fin de garantizar una debida investigación.
- Establecer un plan coherente sobre la cooperación entre las autoridades de procuración de justicia a nivel federal y estatal en la investigación de graves violaciones de derechos humanos, con una visión integral, protocolos específicos y la adopción de criterios técnico-profesionales, y no políticos, en la atracción de investigaciones por la federación.
- Adoptar medidas de protección específicas para las víctimas, sus familiares, representantes, testigos, peritos y defensores y defensoras que participen en la investigación o búsqueda de justicia cuando estén en riesgo. Garantizar el acceso a los expedientes a las y los familiares y representantes legales. Imponer sanciones adecuadas en casos de represalias en contra de cualquiera de estas personas.
- Adoptar medidas de protección específicas para operadores de justicia de acuerdo a sus necesidades particulares y en consulta con ellos.
- Asegurar la implementación de la Ley General de Víctimas y el funcionamiento de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas a nivel federal y estatal. En consulta con

---

<sup>193</sup> Centro Prodh. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, del noviembre de 2022.

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.

197. En relación con la recomendación sobre **fortalecer a las procuradurías del país en materia de capacitación técnica e independencia, con el fin de garantizar una debida investigación**, el Estado reportó una serie de instrumentos aprobados entre 2015 y 2018 para la capacitación del personal ministerial. Asimismo, el Estado indicó que, dentro de las Delegaciones de la FGR, se imparten

constantemente cursos de capacitación a fin de garantizar la profesionalización de los Agentes Investigadores tanto para la estructuración de investigaciones completas y técnicas como su desarrollo profesional ante los Tribunales del país. Actualmente, la FGR cuenta con el “Ciclo de Conferencias para el Fortalecimiento a la Operación Sustantiva”, a cargo de la Dirección General de Formación Profesional, por lo que se considera que existe una capacitación constante a la persona<sup>194</sup>. Por su parte, la FGR manifestó que dicha fiscalía ofrece a todo el personal ciclos de conferencias y cursos de capacitación constante sobre temas de actualidad, asegurando con ello que las labores de procuración de justicia se desempeñen de la mejor manera a fin de obtener resultados favorables para la institución. Asimismo, indicó que se lleva a cabo el Programa de Especialización en materia de Desaparición Forzada, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, en el cual se certificaron a 166 funcionarios públicos (63 funcionarios públicos durante el año 2018; 34 servidores públicos en 2019; 23 en 2021, y 46 en 2022) cumpliendo 150 horas de capacitación teórico-práctica, quienes obtuvieron sus respectivos certificados y cédulas de acreditación, conforme a los Lineamientos<sup>195</sup>.

198. La Comisión reconoce las acciones del Estado por establecer normativa administrativa para la capacitación de servidores públicos en el ámbito de la procuración de justicia. No obstante, las medidas adoptadas por el Estado, la Comisión no observa que la información presentada por el Estado dé cuenta de un modelo integral y sostenible que apunte a la independencia del personal ministerial.

199. De igual manera, la Comisión observa que el Estado no aportó información detallada para poder medir otras perspectivas de incidencia de la autonomía de las fiscalías y la capacitación técnica. Bajo esas consideraciones la Comisión considera que la recomendación permanece **en cumplimiento parcial**.

200. Con el objetivo de orientar la implementación de esta recomendación, la CIDH sugiere al Estado aportar información sobre medidas para garantizar, además de la realización de los diferentes tipos de capacitaciones, que la formación del personal ministerial responda a un plan sostenible, y no a acciones aisladas.

---

<sup>194</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>195</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

201. En cuanto a la recomendación de, **establecer un plan de cooperación entre autoridades de procuración de justicia a nivel federal y estatal**, el Estado informó que existe cooperación entre autoridades a nivel federal y estatal para la atención de investigaciones de graves violaciones de derechos humanos, en respeto de los derechos humanos de las personas. Así, en el seno de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia se han aprobado diversos protocolos para la investigación de delitos que entrañan violaciones a los derechos humanos. Además, el Estado señaló que las víctimas pueden solicitar a la FGR la remisión de la investigación, a la que el Ministerio Público deberá responder de forma fundada y motivada. En los casos no contemplados, serán competentes las Fiscalías Especializadas de las entidades federativas. La FGR informó que mantiene una colaboración activa con la Fiscalía General del estado de Baja California, pues existe buena comunicación y cooperación institucional facilitando la integración de carpetas de investigación. De igual forma, refirió que en el artículo 88 de la Ley de la Fiscalía General de la República se prevé la elaboración del Plan Estratégico de Procuración de Justicia, en el que pueden fijarse las pautas de ejercicio de la facultad de atracción<sup>196</sup>.

202. Asimismo, los agentes del Ministerio Público Federal de la Fiscalía Especializada en Investigación del Delito de Tortura rigen su actuar en cumplimiento a las disposiciones legales como es la Constitución, tratados internacionales signados por el Estado, las leyes de la materia y el Protocolo Homologado para la investigación del Delito de Tortura, llevando a cabo lo establecido en los mismos, siendo así que la investigación debe realizarse de manera inmediata, eficiente, exhaustiva, profesional e imparcial, libre de estereotipos y discriminación, orientada a explorar todas las líneas de investigación posibles que permitan allegarse de datos para el esclarecimiento del hecho que la ley señala como delito, así como la identificación de quien lo cometió o participó en su comisión<sup>197</sup>.

203. Asimismo, el Estado informó que el CJF aprobó el Acuerdo General que reglamenta el trámite para la concentración de asuntos en los órganos jurisdiccionales a cargo del propio Consejo incluidas las graves violaciones a los derechos humanos los órganos jurisdiccionales, para que los tribunales brinden una respuesta unificada y coherente en casos de gran número de juicios vinculados con graves violaciones de derechos humanos<sup>198</sup>. Por otra parte, el Estado informó de la publicación a través de la SCJN de los Protocolos de actuación para quienes imparten justicia: (i) Protocolo para juzgar en casos que involucren derechos de personas con discapacidad; (ii) Protocolo para juzgar con perspectiva

---

<sup>196</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

<sup>197</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>198</sup> Informe del Estado mexicano. Capítulo IV. 18 de noviembre de 2022, párrs. 155.157.

intercultural: personas, pueblos y comunidades indígenas; (iii) Protocolo para juzgar con perspectiva de orientación sexual, identidad y expresión de género y características sexuales y, (iv) Protocolo para juzgar con perspectiva intercultural: personas, pueblos y comunidades afrodescendientes y afroamericana. Adicionalmente, el Estado señaló que la Escuela Federal de Formación Judicial del CJF, en conjunto con la SCJN, ha elaborado manuales de actuación y ha brindado capacitaciones al Poder Judicial de la Federación sobre derechos humanos<sup>199</sup>.

204. La Comisión observa que el Estado ha adoptado una serie de protocolos para estandarizar la persecución de violaciones a los derechos humanos o criterios para la concentración de causas a nivel federal para favorecer una judicialización uniforme de casos homólogos. Sin embargo, el Estado no ha reportado información de los procesos de cooperación interinstitucional para el avance de las investigaciones y judicializaciones. Por el contrario, la CIDH viene identificando algunas discrepancias entre órganos de procuración de justicia y entidades del poder ejecutivo como la CNB o el MEIF respecto del ámbito en que sus competencias coadyuvarán para la consecución de justicia en casos de desaparición de personas. En virtud de lo anterior, la recomendación se encuentra **parcialmente cumplida**.

205. Con el fin de guiar el proceso de implementación y seguimiento al cumplimiento de esta recomendación, la CIDH invita al Estado a adoptar medidas para estandarizar la investigación y juzgamiento de graves violaciones a los derechos humanos y a informar sobre los avances en este sentido.

206. 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 dio cuenta de que el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas brinda medidas de protección a personas que se encuentren en riesgo por la labor de defensa y por el ejercicio de libertad de expresión. Las medidas se adoptan de acuerdo con los resultados de una evaluación del riesgo. Aunado a ello, la Constitución, el Código Nacional de Procedimientos Penales y el Código Penal Federal, establecen las medidas de protección y las sanciones adecuadas en caso de represalias para las víctimas, sus familiares, sus representantes, testigos, peritos y defensores y defensoras que participen en la investigación o búsqueda de justicia cuando estén en riesgo.

---

<sup>199</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

207. El Estado indicó que, en el caso de las investigaciones donde se estima que el imputado representa un riesgo inminente en contra de la seguridad de la víctima u ofendido, se ordenan las Medidas de Protección establecidas en el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales; de igual forma se vigila que en toda investigación de los delitos se cumpla estrictamente con los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados, respetando en todo momento los derechos de las partes involucradas. En cada caso se dictan de manera específica y con apego a la legalidad, así como en correspondencia a los recursos con que se cuentan. En todo momento que se trate de proteger a las víctimas de un delito, la institución da vista a la CEAV o a las Comisiones de víctimas estatales, quienes son las encargadas de velar que las instancias competentes brinden la protección necesaria para salvaguardar la vida e integridad de las víctimas, mientras dura el proceso<sup>200</sup>. Como parte en una carpeta de investigación, las víctimas y su asesor jurídico tienen acceso al expediente, como lo establece la ley.

208. Por su parte, organizaciones de la sociedad civil destacaron que, en materia de acceso a la información, en abril de 2019, la SCJN resolvió el amparo en revisión 453/2015<sup>201</sup>, en donde se reconoce la publicidad de la información en materia de violaciones graves a derechos humanos. Por ocho años de litigio se sostuvo la opacidad de los casos de masacres de personas migrantes en San Fernando, Tamaulipas. Las organizaciones señalan que, actualmente, continúan sin acceder a la información declarada como pública por el organismo garante, el INAI, y por la SCJN, pues la FGR exige un pago económico desproporcionado por las copias de los expedientes, lo cual, consideran representa una afrenta contra el acceso a la información. Asimismo, las organizaciones destacaron que sujetos obligados de las fuerzas armadas y de seguridad, como SEDENA, siguen sin dar información relativa al uso de la fuerza, detención de presuntos delincuentes y enfrentamientos<sup>202</sup>.

209. El Centro Prodh informó que en lo que va de 2022 se han registrado diversos incidentes en contra de familiares en búsqueda de personas desaparecidas. El 17 de julio de 2022, en Sonora, fue hallada muerta Brenda Jazmín Beltrán Jaime integrante de un colectivo de familiares de personas desaparecidas y quien buscaba a su hermano desaparecido en 2018<sup>203</sup>. El 30 de agosto de 2022, en el estado de Sinaloa, fue secuestrada y asesinada Rosario Rodríguez Barraza, integrante de un colectivo de familiares de personas desaparecidas, al terminar una ceremonia religiosa en memoria de su hijo

<sup>200</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

<sup>201</sup> SCJN, [Amparo en Revisión 453/2015](#), 4 de abril de 2019.

<sup>202</sup> Centro Prodh. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe "Situación de Derechos Humanos en México", del noviembre de 2022, págs. 1-3.

<sup>203</sup> IM Defensoras, [\[Alerta Defensoras\] MÉXICO / Asesinan a la defensora Brenda Jazmín Beltrán, del colectivo Guerreras Buscadoras de Cajeme, Sonora](#), 25 de julio de 2022.

desaparecido desde 2019<sup>204</sup>. El 4 de octubre de 2022, en Puebla, fue asesinada a disparos Esmeralda Gallardo, madre buscadora que buscaba a su hija desaparecida desde el 2021<sup>205</sup>. Por otro lado, el 29 de julio de 2022, en San Luis Potosí, fue atacado con armas de fuego un grupo de personas que incluía miembros de un colectivo de familias e integrantes de la Comisión Estatal de Búsqueda de Personas y la policía local, mientras realizaban acciones de búsqueda en el municipio de Rioverde<sup>206</sup>. En los últimos 13 años se tiene registro de al menos 16 asesinatos de familiares que realizaban labores de búsqueda<sup>207</sup>.

210. La CMDPDH<sup>208</sup> informó que acompaña casos de personas defensoras de derechos humanos en los que ha podido percatarse de cómo el Mecanismo de Protección se encuentra lejos de cumplir la función para la que fue creado y, por el contrario, ha entrado en una serie de decisiones regresivas sobre lo que debería ser su labor.

211. De la información presentada, la Comisión observa que a lo largo de año 2022 distintas personas de grupos en situación de vulnerabilidad (periodistas, defensores de derechos humanos, mujeres y niños, niñas y adolescentes) fueron víctimas de represalias o atentados por el desempeño de su labor o condición diferenciada. En lo particular, la Comisión reconoce que el Estado cuenta con un marco normativo para la implementación de medidas de protección para las personas que son víctimas de agresiones, sin embargo, existen cuestionamientos respecto de la eficacia para prevenir o neutralizar agresiones o represalias. La Comisión observa con preocupación que personas continúan siendo víctimas de ejecuciones, aun cuando cuentan con medidas de protección por parte del Mecanismo de protección, tal es el caso de Cecilia Monzón incorporada en el Mecanismo de Protección y quien habría sido víctima de ejecución extrajudicial, sin que a la fecha el caso pueda ser resuelto<sup>209</sup>. Lo anterior da cuenta que la recomendación está **parcialmente cumplida**.

212. Con el fin de guiar la implementación de esta recomendación, la Comisión invita al Estado a aportar indicadores que permitan advertir una mejora efectiva en la protección de las víctimas, defensores y defensoras de derechos humanos, o personas en situación de vulnerabilidad.

---

<sup>204</sup> El País, [Asesinada una madre buscadora al salir de una misa en honor a su hijo desaparecido en Sinaloa](#), 31 de agosto de 2022.

<sup>205</sup> Excelsior, [Asesinan a Esmeralda Gallardo, madre buscadora en Puebla](#), 4 de octubre de 2022.

<sup>206</sup> Proceso, [Atacan a colectivo mientras buscaban a desaparecidos en Rioverde, SLP](#), 29 de julio de 2022.

<sup>207</sup> IMER Noticias, [Las madres y padres asesinados en la búsqueda de sus desaparecidos](#), 31 de agosto de 2022; RT. [El caso de Esmeralda Gallardo exhibe la dolorosa lista de 'madres buscadoras' asesinadas en México](#), 7 de octubre de 2022; El Economista, [Buscaban a un familiar desaparecido; fueron asesinados](#), 5 de agosto de 2021.

<sup>208</sup> CMDPDH. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe "Situación de Derechos Humanos en México", del 20 de octubre de 2022, p. 21.

<sup>209</sup> El País, [El asesinato de Cecilia Monzón](#), 22 de julio de 2022.

213. Asimismo, ante el incremento de los ataques a las personas sujetas a protección, la Comisión reconoce los procesos de diálogo implementados por el Mecanismo de Protección para evaluar y rediseñar el funcionamiento de este último. Sin embargo, con el fin de avanzar en el cumplimiento de esta recomendación, la Comisión invita al Estado a abstenerse de retirar las medidas de protección otorgadas a personas en situación de riesgo o vulnerabilidad, cuando estas se encuentren justificadas y, en general, a adoptar las medidas de fortalecimiento institucional, políticas públicas, legislación o normativa y de cualquier otro tipo para garantizar la protección de las personas que se encuentran en una situación de riesgo.

214. Sobre la **recomendación para adoptar medidas de protección específicas para operadores de justicia de acuerdo a sus necesidades particulares y en consulta con ellos**, el Estado informó que se cuenta con el Acuerdo General que regula la asignación, empleo y retiro de medidas de seguridad a servidores públicos del Poder Judicial de la Federación –con excepción de la SCJN y el Tribunal Electoral– el cual tiene como objeto establecer las condiciones y términos para la asignación, empleo y retiro de medidas de seguridad para los servidores públicos que, en el ejercicio de sus funciones o derivado de las mismas, se sitúen en un entorno de riesgo que ponga en peligro su vida, integridad física o psíquica. En cumplimiento al referido Acuerdo, en 2021, se sometieron a consideración de la Comisión de Vigilancia del Consejo de la Judicatura Federal, que es el área competente dentro del Consejo para conocer de las medidas de seguridad, 237 asuntos relacionados con estas medidas, con motivo de situaciones de riesgo derivadas del ejercicio de la función jurisdiccional; además se atendieron 60 solicitudes electrónicas de medidas de seguridad en Centros de Justicia Penal Federal.

215. El Estado indicó que, en relación con el caso del juez Uriel Villegas Ortiz, al carecer de elementos que permitieran la identificación de riesgos, la Comisión de Vigilancia del CJF estimó pertinente el retiro de las medidas de seguridad a la familia del juzgador asesinado en 2020; no obstante, se mantiene contacto con la familia a la que se hizo saber la disposición del CJF para atender cualquier contingencia que pudiera surgir<sup>210</sup>.

---

<sup>210</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano. El Estado además señaló que, el 5 de febrero de 2019, el juez Uriel Villegas Ortiz presentó un escrito mediante el cual renunció a las medidas que tenía asignadas, manifestando que no existían datos que permitieran considerar que se encontraba en riesgo. Después de conocer la opinión técnica de la Coordinación de Seguridad sobre la subsistencia del entorno de riesgo en el Juzgado, el 27 de febrero de 2019, el juzgador reiteró que declinaba las medidas que tenía asignadas, bajo su más estricta responsabilidad. El 25 de marzo de 2019, la Comisión de Vigilancia tomó

216. La Comisión toma nota de la normativa informada por el Estado, aunque no remitió información del orden local. Además, la CIDH deja constancia del lamentable asesinato del juez Roberto Elías Martínez, Juez de Control del estado Zacatecas<sup>211</sup>. De conformidad con lo anterior, la recomendación tiene un **cumplimiento parcial**.

217. Para orientar el cumplimiento de esta recomendación, la Comisión invita al Estado a la implementación de medidas que fortalezcan los lineamientos para prever e identificar las particularidades y necesidades de los operadores de justicia. De igual forma, la Comisión considera esencial al cumplimiento de esta recomendación la implementación de políticas en materia de prevención para evitar situaciones de riesgo a personas operadoras de justicia.

218. En relación con la recomendación sobre **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, y analizar y abordar concretamente las barreras que limiten su efectiva implementación y eliminarlas**, el Estado señaló que, acorde con la Ley General de Víctimas, la Comisión Ejecutiva tiene por objeto la ejecución e implementación de la política nacional para atender y acompañar a las víctimas a nivel nacional; uno de los espacios para implementar las acciones es el Sistema Nacional de Atención a Víctimas (SNAV), espacio de coordinación y de políticas públicas que se implementen para la protección, ayuda, asistencia, atención, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral a las víctimas en los diferentes órdenes de gobierno. Al respecto, el Estado señaló que este sistema busca ser una instancia operativa a partir de mesas de trabajo en donde participen todos sus integrantes, con la finalidad de buscar acciones operativas que permitan brindar acciones inmediatas a las necesidades de las víctimas, principalmente que las instituciones se identifiquen como redes de apoyo para las víctimas que permitan transitar del hecho victimizante a la restitución, reconstrucción o construcción de un proyecto de vida. Por otra parte, señaló que los Centros de Atención Integral (CAI'S, oficinas de la CEAV, en cada entidad del

---

conocimiento de la renuncia e instruyó el retiro de las medidas. Así, el 31 de marzo de 2019 se retiró el servicio de escolta, y el 1 de abril de 2019, el vehículo blindado y la prenda de protección personal. El Estado señaló que, luego de que el Juez y su esposa fueron privados de la vida, el CJF otorgó medidas formales de seguridad y números de contacto de las áreas de seguridad del Consejo de la Judicatura Federal para la atención de emergencias a las hijas del Juez, y en julio de 2020 el Pleno del CJF aprobó un plan de reparación integral a favor de familiares del juez, el cual comprendió medidas de carácter económico, que incluyeron indemnizaciones por el fallecimiento violento durante el ejercicio del cargo y pensiones, así como diversas medidas de rehabilitación y satisfacción, como cobertura médica en favor de las niñas que se extendieron hasta que ambas cumplieran los 25 años de edad, atención tanatológica y psicoemocional con cobertura ilimitada, así como el pago de diversas prestaciones, entre otras. Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

<sup>211</sup> Semana, [Asesinan a un juez en México y el Poder Judicial del país promete responder contundentemente](#), 4 de diciembre de 2022.

país), fungen como enlaces de comunicación directa para vincular a las víctimas a los servicios que requieran derivados del hecho victimizante<sup>212</sup>.

219. En ese orden de ideas, el Estado indicó que la instalación del SNAV implica un trabajo de coordinación con las autoridades en todos los niveles, por lo que la CEAV –como órgano operativo del SNAV–, realizó reuniones virtuales con las instancias que conforman el pleno de dicho sistema, para presentar las propuestas de modificación de las Reglas de Operación y funcionamiento del mismo, así como de la Agenda de Trabajo 2022, con el fin de que, en su oportunidad, sean aprobados por el Pleno del SNAV. Asimismo, con relación al funcionamiento y operación de las Comisiones Estatales de Atención a Víctimas, que son las instancias responsables de brindar atención a las víctimas de delito del fuero común y de violaciones a derechos humanos cometidas por autoridades estatales; se informa que, de las 32 entidades federativas, un total de 31 han armonizado sus leyes con la Ley General de Víctimas. No obstante, únicamente 29 cuentan con Comisiones Estatales de Atención a Víctimas operando. En los casos particulares de los estados de Oaxaca y Campeche, aunque no tienen Comisión Estatal, sí cuentan con Ley.

220. El Estado informó que, a través de las funciones y atribuciones de los Centros de Atención Integral (CAI's), se asegura la implementación de la Ley General de Víctimas y el funcionamiento de la CEAV a nivel federal y estatal al proporcionar los servicios de atención multidisciplinaria a las víctimas para la atención de necesidades jurídicas, médicas, psicológicas y de trabajo social. Además, se llevan a cabo la realización de gestiones y vinculaciones, de acuerdo con las necesidades particulares de las víctimas directas e indirectas a instituciones federales, estatales y locales y/o asociaciones civiles prestadores de servicios, para contribuir a brindar una atención integral y puedan recuperar su proyecto de vida. Al respecto, el Estado indicó además que uno de los grandes retos a los que se enfrenta la CEAV y los CAI's son la falta de conocimiento de algunas las instituciones públicas locales y federales de los tres ámbitos de gobierno sobre sus obligaciones en el marco de la Ley General de Víctimas y las atribuciones de la propia CEAV; por lo cual esta última a partir de sus oficinas en los estados sostienen contacto permanente con organizaciones de la sociedad civil, con colectivos de víctimas y con las víctimas independientes, a fin de analizar y disminuir concretamente las barreras que limiten el acceso a los servicios que requieran<sup>213</sup>.

---

<sup>212</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

<sup>213</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano. Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

221. Por su parte Idheas indicó que, de acuerdo con lo estipulado en la LGV, tanto la Comisión Ejecutiva como las Comisiones Estatales de Atención a Víctimas, fungen como las instituciones encargadas de garantizar, promover y proteger los derechos de las víctimas del delito y violaciones a derechos humanos. Dicha ley establece que las víctimas tienen derecho a recibir medidas de ayuda inmediata, ayuda, asistencia, atención, rehabilitación y demás relacionadas. Estas medidas serán brindadas por las instituciones públicas de los tres órdenes de gobierno en el ámbito de sus competencias a través de los programas, mecanismos y servicios con que cuenten, con la finalidad de garantizar que superen las condiciones de necesidad derivadas del hecho victimizante. Por tal motivo, es la CEAV la encargada de recibir la solicitud, conceder o negar la petición y, en su caso, proporcionar y/o gestionar lo necesario con la autoridad competente para que la víctima reciba oportunamente la medida de ayuda, asistencia, atención y/o reparación solicitada<sup>214</sup>.

222. No obstante, resultado de una encuesta aplicada por la organización se desprende que, de las personas entrevistadas, el 46.8% (72 personas) indicaron haber acudido a las comisiones de víctimas para que les brindara apoyo en materia de salud por sus padecimientos físicos. De estas 72 personas, solo 24 obtuvieron una respuesta favorable. Idheas informó que, para el resto, la CEAV ha sido omisa en cuanto a brindar los apoyos, dando largas en las respuestas de las solicitudes, negándoles el apoyo por una supuesta falta de recursos y, sobre todo, bajo la justificación de que sus padecimientos de salud no tienen relación directa con el hecho victimizante, es decir, con la desaparición de su familiar.

223. Respecto a la afirmación anterior, la CEAV consideró de importancia mencionar que no niega los servicios y que realiza las vinculaciones médicas, y ante la negativa o ausencia de los mismos, realiza el pago, siempre y cuando deriven del hecho victimizante. Indicó que eso no omite que, aun cuando los padecimientos de las víctimas o sus familiares no deriven de los hechos victimizantes, se realicen las gestiones necesarias para canalizarlas con las instancias correspondientes<sup>215</sup>.

224. Los resultados de la encuesta realizada por Idheas dan cuenta de que 18 personas fueron remitidas por parte de la CEAV a alguna otra institución médica para atender su salud. Dentro de estas se encuentran la Cruz Roja, el Instituto Nacional de Psiquiatría, el Instituto Nacional de Rehabilitación, Instituto Nacional de Cancerología, Centros de Salud, secretarías de salud estatales, ISSSTE y Seguro Social. Sólo el 10 % de las personas que fueron remitidas a estas instituciones recibieron información por parte de la CEAV sobre las razones por las cuales estaban siendo remitidas a otra institución. Asimismo, sólo el 14.7

---

<sup>214</sup> Ley General de Víctimas. Artículo 7 fracciones VI, XXIII y XXX; y artículo 8.

<sup>215</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

% de ellas indicaron que la atención que recibieron en esta institución fue gratuita y solamente el 7.1 % indicó que se atendieron sus necesidades. Al preguntar al resto por qué no fueron atendidas correctamente, indicaron que la institución a la que fueron remitidas no contaba con el material, medicamentos o los recursos necesarios, no se realizaron los trámites correspondientes, no hubo un seguimiento, o la atención tenía un costo que no podían solventar. De estas 18 personas, 12 indicaron que la institución a la que fueron remitidas no se encontraba cerca de su lugar de residencia y 5 indicaron que se encontraba en un estado diferente a donde residen. El 73 % de las personas que fueron remitidas a otras instituciones médicas no recibió apoyo para los traslados por parte de la CEAV. Aunado a esto, el 35.48 % indicó no haber recibido información sobre el tratamiento que necesitaban y el 35.48 % indicó que la institución a la que fue remitida no contaba con especialistas en su enfermedad.

225. Por su parte, la CMDPDH informó<sup>216</sup> que la CEAV respondió al escrito de petición que fue presentado solicitando que iniciaran las gestiones necesarias para el establecimiento de una Comisión de la Verdad y la Memoria Histórica, indicando que la institución carece de facultades, en lo relacionado a la Comisión de la Verdad y la Memoria Histórica y al Mecanismo Internacional Contra la Impunidad. No obstante, en cuanto a la instauración de un Modelo de Reparación Extraordinario, se limitó a decir que su actuación se hará en el marco de la Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las violaciones graves a los derechos humanos cometidas de 1965 a 1990 sin referirse a la posibilidad de que la sociedad civil participe activamente en el proceso de reparación.

226. La CIDH toma nota de la información aportada por Idheas y los resultados de la encuesta aplicada que da cuenta de los desafíos de la CEAV en la prestación de los apoyos establecidos en ley, así como en las respuestas de las solicitudes. Asimismo, la Comisión reconoce la estructura institucional del Estado mexicano, no obstante, observa las omisiones del Estado en la atención material de víctimas por la falta de recursos públicos y coordinación interinstitucional que dificultan que las personas accedan a una reparación integral. Por otra parte, la Comisión toma nota de la falta de creación de comisiones locales en algunos estados, así como la armonización de la ley a nivel local. La CIDH exhorta al Estado a continuar fortaleciendo el Sistema Nacional de Atención a Víctimas, sin que se pase por alto los logros que han sido obtenidos en el tiempo de su creación. Por esa razón la recomendación se encuentra en **cumplimiento parcial**.

---

<sup>216</sup> CMDPDH. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, del 20 de octubre de 2022, pág. 23.

227. Con miras a orientar el cumplimiento de esta recomendación, la Comisión tiene a bien sugerir al Estado la adopción de medidas adicionales dirigidas a garantizar la efectiva implementación de la Ley General de Víctimas y a superar los obstáculos tales como los mencionados respecto del acceso a la salud y acceso a la reparación integral, entre otros. Para esto, la Comisión invita a que las instituciones encargadas de la implementación de la Ley General de Víctimas actúen en coordinación con las víctimas y fortalezcan sus procesos internos que permitan la aplicación y operatividad de la ley tanto a nivel federal como estatal, garantizando que todos los estados cuenten con ley y comisión de víctimas en funcionamiento. Igualmente, la Comisión invita al Estado a proporcionar información sobre el tipo y número de servicios que son proporcionados a las víctimas.

228. En cuanto a la recomendación relativa a 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 informó el 2021 de la creación de una comisión de la verdad en la materia<sup>217</sup>. Asimismo, la CIDH ha conocido que la COVEH funciona por medio de cinco mecanismos, los cuales fueron acordados entre el gobierno federal y sobrevivientes y familiares de las personas desaparecidas y víctimas de violaciones de derechos humanos: (a) Mecanismo para la verdad y el esclarecimiento histórico; (b) Comité para el impulso de la justicia; (c) Plan especial de búsqueda; (d) Plan especial de reparación y compensación; y (e) Acciones para la memoria y garantía de no repetición, a fin de dignificar la memoria de las víctimas<sup>218</sup>. En el presente período de reporte, el Estado informó que, durante los primeros meses de 2022, la Comisión realizó seis encuentros regionales en los estados de Oaxaca, Jalisco, Guerrero, Chihuahua, Sinaloa y Ciudad de México teniendo contacto con más de 600 familiares y víctimas del periodo histórico y realizando acuerdos con autoridades a nivel local para fortalecer sus trabajos en las entidades.

229. En seguimiento a estos trabajos, del 20 al 22 de septiembre de 2022, con la participación de 55 sobrevivientes y familiares de víctimas de desaparición forzada de personas, y en coordinación con las instituciones que integran la COVEH, la CNDH, el Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano y la Secretaría de Defensa Nacional, se realizaron los primeros trabajos de inspección en el Campo Militar No. 1 para la identificación de instalaciones en que se hayan cometido violaciones graves a los derechos humanos. Además de contar con la participación activa de las personas sobrevivientes, estos trabajos de inspección se acompañaron de especialistas en historia, en acompañamiento psicosocial,

---

<sup>217</sup> Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las violaciones graves a los derechos humanos cometidas de 1965 a 1990 (en adelante “Comisión de la Verdad” o “COVEH”).

<sup>218</sup> Secretaría de Gobernación, [Inician formalmente trabajos de comisión por violaciones graves a derechos humanos durante Guerra Sucia](#), 21 de enero de 2022.

arquitectos forenses, criminalistas, y personas visitadoras de la CNDH quienes dieron fe pública de todas las labores. El Estado indicó que hacia finales del 2022 tiene proyectado continuar con los trabajos de inspección de archivos e instalaciones en el Campo Militar No 1 y que se extiendan a los estados de Oaxaca y Sinaloa. Para el año 2023, la COVEH espera en continuar con los trabajos de revisión de archivos e instalaciones civiles y militares en Guerrero, Chihuahua, Jalisco y Ciudad de México, así como la realización de entrevistas a familiares, víctimas y sobrevivientes. En materia de impulso a la justicia indicó tener planificada la presentación de un informe sobre el estado que guardan las averiguaciones previas y carpetas de investigación activas en todo el país sobre violaciones graves a derechos humanos del pasado reciente y comenzar con la reparación integral a las víctimas.

230. Finalmente, el Estado indicó que, en materia de memoria y no repetición se está trabajando para concretar la creación del Centro Nacional de Memoria para los Derechos Humanos, así como la emisión de la iniciativa de Ley General de Memoria, que tendrá como objetivo garantizar el acceso al derecho a la verdad y la memoria a través del establecimiento de mecanismos para la creación de sitios de memoria, la identificación y apertura de archivos relativos a violaciones de derechos humanos y el diseño de políticas públicas en la materia<sup>219</sup>.

231. El Centro Prodh señaló que, en el evento público en el Campo Militar No. 1, el Secretario de la Defensa Nacional emitió un discurso "fallido"<sup>220</sup>, no por colocar la perspectiva militar sobre lo ocurrido en una época, sino porque fue un discurso en el que la cabeza del Ejército reivindicó, aduciendo para ello respaldo presidencial, la legitimidad de la doctrina de la "obediencia debida", conforme a la cual las autoridades castrenses o policiales no tienen margen de actuación cuando el mando civil les ordena perpetrar graves violaciones a derechos humanos; contraviniendo abiertamente el derecho internacional de derechos humanos, en cuyos estándares es claro que ningún agente estatal tiene la obligación de cumplir una orden o instrucción que sea claramente incompatible con los derechos humanos<sup>221</sup>. Por su parte, la CMDPDH mencionó que la COVEH depende del Estado. Asimismo, refirió que, el proceso de selección de las personas comisionadas honorarias presenta limitaciones en la participación de las víctimas en las actividades de la entidad. Asimismo, indicó que el 2022 una de las comisionadas

---

<sup>219</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>220</sup> Canal del Presidente de la República, [Apertura de archivos militares a la Comisión de la Verdad y Esclarecimiento Histórico](#), 22 de junio de 2022. min. 37:58 en adelante.

<sup>221</sup> Centro Prodh, [Echeverría y la deuda con la "Guerra Sucia"](#). Animal Político, 12 de julio de 2022.

honorarias, Aleída García Aguirre, renunció haciendo alegaciones respecto de la falta de independencia de esa Comisión<sup>222</sup>.

232. La Comisión valora positivamente la entrada en funciones de la COVEH y el despliegue territorial y participativo para el recojo de las evidencias para cumplir con su mandato. La CIDH toma nota de las preocupaciones en torno a la independencia funcional de la COVEH y la aparición de posturas públicas negacionistas sobre la responsabilidad de las fuerzas de seguridad del Estado en la “guerra sucia” y espera que las mismas no afecten las obligaciones de México de garantizar el trabajo de la COVEH de cara a sus obligaciones en materia de memoria, verdad, justicia, reparación y no repetición.

233. En cuanto al proceso de selección e integración de la COVEH, la CIDH reitera que un factor central en relación con las Comisiones de la Verdad (CdV) es su composición e integración. Así, se ha indicado que el poder de las CdV deriva en gran medida de la autoridad moral y competencia de sus integrantes por lo que es prioritario el establecimiento de criterios de selección que valoren la experiencia técnica o los logros verificados en las áreas del mandato o relacionadas<sup>223</sup>.

234. La CIDH estima que los esfuerzos implementados por el Estado permiten dar cuenta de que el cumplimiento de la recomendación es **parcial sustancial**.

235. Con el objetivo de guiar la implementación de esta recomendación, la Comisión invita a que las autoridades pertinentes adopten las medidas para garantizar la transparencia y acceso a la información para el esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos en el contexto de la “guerra sucia”. Asimismo, la Comisión sugiere al Estado a brindar todas las garantías necesarias de independencia y autonomía a la COVEH para que cumpla con su mandato de memoria, verdad, justicia, reparación y no repetición; también dotándola de los recursos humanos, financieros y tecnológicos adecuados para ello. Por último, reitera la importancia de establecer canales de adecuados de participación y comunicación con las víctimas y la sociedad en general en el desarrollo de estas labores.

236. En relación con la recomendación de **fortalecer el mecanismo de protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, garantizando su sostenibilidad económica a largo plazo y su autonomía, así como adoptar medidas para la evaluación y protección**

---

<sup>222</sup> CMDPDH. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, del 20 de octubre de 2022.

<sup>223</sup> CIDH, [Informe del Derecho a la Verdad en las Américas](#), 13 de agosto de 2014.

**diferenciada de los beneficiarios**, el Estado<sup>224</sup> dio cuenta de que, al mes de agosto de 2022, el Mecanismo reportó 1667 casos activos, de los cuales 555 casos corresponden a personas periodistas (152 son mujeres y 403 hombres) y 1112 personas defensoras de derechos humanos (594 mujeres y 518 hombres). En la presente administración las incorporaciones equivalen a un incremento del 108%. Reportó que para el presente ejercicio fiscal se autorizó un total de \$380,583,860.00 solo para gastos de operación. Señalando que este monto no considera servicios personales e indicando que este monto corresponde a un incremento del 62% al año anterior.

237. Asimismo, informó que el Mecanismo trabaja en reestructurar la política de protección, partiendo del fortalecimiento del marco jurídico. En este contexto, indicó que durante el año 2022 se han realizado 13 jornadas para dialogar con los diversos sectores, incluyendo organizaciones de la sociedad civil, personas defensoras y periodistas. El resultado de este proceso amplio y plural tendrá por resultado la propuesta de iniciativa de una Ley General, que tenga como objeto mejorar la implementación de una seguridad a periodistas y personas defensoras de derechos humanos, así como fortalecer las acciones de protección, buscando generar obligatoriedad en la materia para las autoridades de los tres órdenes de gobierno y bajo el mandato constitucional que reconozca el derecho a defender derechos humanos y proteger a quienes ejercen la libertad de expresión. En esta línea, informó que el proceso actual de protección supone la investigación de los ilícitos a través de la facultad de atracción de los órganos ministeriales correspondientes, la disposición de medidas de seguridad según el Código Nacional de Procedimientos Penales, con el acompañamiento del Mecanismo. Ante cualquier agresión o amenaza el Mecanismo realiza una evaluación de riesgo y un plan de protección definido con la participación de las personas beneficiarias ante la Junta de Gobierno<sup>225</sup>.

238. En este sentido, estableció que se ha trabajado en la preparación y capacitación de las personas servidoras públicas para que brinden una mejor atención a las personas usuarias del mecanismo. Por ello es que, en conjunto, se ha trabajado con las instituciones especializadas para una efectiva actuación y atención<sup>226</sup>. Asimismo, para la recepción de casos, de implementación de medidas y seguimiento, el Estado señaló que se cuenta con 26 personas más, bajo el esquema de estructura, mismos

---

<sup>224</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>225</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>226</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

que cuentan con herramientas y habilidades específicas para la atención de casos; y se cuenta con cinco personas más que realizan actividades que se enmarcan en la unidad de prevención y seguimiento<sup>227</sup>.

239. Por su parte, la CNDH refirió que, en su Diagnóstico sobre los alcances y retos del "Mecanismo de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas" publicado en el mes de mayo de 2022, determinó que México requiere de una política de Estado de protección a personas defensoras y periodistas que tenga claros mecanismos de coordinación de acciones e intercambio de información entre las autoridades federales, estatales y municipales. Indicó que es necesario que el poder legislativo establezca como mandato, que las Unidades Estatales de Protección o Mecanismos Estatales trabajen coordinadamente con el Mecanismo Federal en la identificación e implementación de las medidas de prevención, las medidas preventivas así como las medidas urgentes de protección, en atención a que el Mecanismo no tiene actualmente facultades para realizar directamente acciones de prevención de los delitos en los estados o municipios, dirigir investigaciones ministeriales o abatir la impunidad en la justicia y erradicar la violencia generalizada, sin perder de vista que la Ley actual es una Ley Federal, y no tendría como obligar a las entidades federativas, a los municipios, ni a los órganos autónomos<sup>228</sup>.

240. La CIDH saluda el aumento de recursos que fue asignado para el funcionamiento del Mecanismo de Protección, así como la reestructuración sobre la política de protección que se está haciendo con espacio para el diálogo con otros actores. La CIDH queda pendiente de información sobre la mencionada política una vez sea finalizada e implementada por las autoridades. Ante esto, la CIDH destaca la importancia de incluir de manera clara y precisa los mecanismos de coordinación de acciones e intercambio de información entre las autoridades federales, estatales y municipales. Lo anterior, con el objetivo de garantizar la efectividad de las medidas vayan a ser implementadas por parte del mecanismo, sin menoscabar su autonomía. Adicionalmente, la CIDH recuerda que el funcionamiento efectivo del Mecanismo debe garantizarse a nivel interno (presupuesto, independencia funcional, sostenibilidad) y externo (prestación efectiva del servicio de protección de acuerdo con las necesidades de la población a la que se dirige).

241. A la espera del detalle de la información pendiente de envío, la CIDH estima que la presente recomendación mantiene su calificación de **cumplimiento parcial**.

---

<sup>227</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

<sup>228</sup> CNDH, Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe "Situación de Derechos Humanos en México", del 21 de octubre de 2022, pág. 11.

242. Con miras a orientar el cumplimiento de esta recomendación, la Comisión tienen a bien invita a que el Estado aporte información que evidencie que las medidas adoptadas durante el 2022 constituyen una política estatal que permite la operación sostenible del Mecanismo.

243. Sobre la recomendación de la **reforma al Código de Justicia Militar**, el Estado no aportó información<sup>229</sup>.

244. El Centro Prodh refirió que no se han realizado las modificaciones adecuadas para cumplir con esta recomendación, en concordancia con las cuatro sentencias de la Corte IDH que han ordenado lo mismo. Además, señalaron que en las recientes reformas con las que se otorga el mando operativo y administrativo de la GN a la SEDENA –ya referidas en este informe– se incluyen disposiciones respecto de la extensión de la jurisdicción militar a esta fuerza de seguridad. La reforma establece –por vía de las modificaciones adoptadas en el artículo 57 de la Ley de la Guardia Nacional– que, “[...] el personal militar asignado a la Guardia Nacional continuará sujeto a la jurisdicción militar respecto de los delitos especificados en el Libro Segundo del Código de Justicia Militar que atenten contra la jerarquía y la autoridad”. De este modo, los elementos de origen castrense que estén comisionados a la GN seguirán sujetos al régimen penal militar. Con ello, se expande el ámbito de esta jurisdicción penal especializada, que de este modo podrá conocer de presuntos delitos que se cometan con motivos del servicio en una institución que constitucionalmente es civil.

245. Por su parte, la CMDPDH informó que el Estado no ha adoptado las reformas necesarias para que, cuando un civil es víctima de un militar, no se inicien investigaciones paralelas en el fuero militar y en el fuero civil por los mismos hechos. Asimismo, el Estado no ha adoptado las reformas necesarias para asegurar que, cuando un militar es víctima de otro militar, la investigación por violaciones a derechos humanos se sustancie en el fuero civil.

246. La Comisión observa con preocupación que el Estado no haya aportado información en relación con la recomendación de reforma al código de justicia militar. No obstante, la Comisión toma nota de las múltiples protestas realizadas por colectivos de la sociedad civil como el Centro Prodh y la CMDPDH sobre la creciente militarización de las tareas de seguridad pública y el esquema de impunidad que puede comprender tener una seguridad pública militarizada. Sumado a lo anterior, La Comisión recuerda que

---

<sup>229</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

desde el Informe Anual 2017<sup>230</sup> señaló que estaba pendiente dicha modificación al Código, pues la actual legislación continúa sin adaptarse cabalmente a los estándares interamericanos, observación que ha compartido la Corte IDH de modo consistente en sus supervisiones de cumplimiento de algunas sentencias contra México<sup>231</sup>. Por tales motivos, la CIDH considera que la presente recomendación se encuentra **pendiente de cumplimiento**.

247. Con el fin de orientar la implementación de esta recomendación, la Comisión invita al Estado a completar la reforma del Código de Justicia Militar, tal como lo ha señalado la Corte IDH, de modo tal que el supuesto normativo deje claro que “a) la jurisdicción militar no es el fuero competente para investigar y, en su caso, juzgar y sancionar a los autores de violaciones de derechos humanos, aun cuando el sujeto activo y pasivo sean militares, y b) en el fuero militar sólo se puede juzgar la comisión de delitos o faltas (cometidos por militares activos) que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar”<sup>232</sup>.

248. Sobre **monitorear la vigencia del nuevo sistema de justicia penal y evaluar la efectiva implementación del nuevo sistema de justicia penal** el Estado<sup>233</sup> indicó que, la Unidad para la Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal (UCNSJP) realiza un monitoreo permanente de la operación de cada uno de los 41 Centros de Justicia Penal Federal (CJPF), poniendo a disposición de la sociedad diversas estadísticas en su micrositio oficial. La información en dicho espacio se actualiza mensualmente, lo que permite a todas las personas interesadas en el SJPA dar seguimiento a la operación.

249. Además, estableció que, de conformidad con los fines previstos en el artículo décimo tercero transitorio del Decreto por el que se expidió el CNPP, se rinde un informe semestral al Congreso de la Unión sobre el estado que guarda el proceso de consolidación del SJPA en la judicatura federal. En dicho informe, se da cuenta de la estadística judicial generada en cada uno los 41 CJPF. Con ello, la UCNSJP suministra información útil para el seguimiento de cada una de las aristas que componen la funcionalidad del SJPA a nivel federal, de acceso público.

---

<sup>230</sup> CIDH, [Informe Anual, México, 2017](#), párr. 129.

<sup>231</sup> Corte IDH, Corte IDH. Caso Radilla Pacheco Vs. México. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 24 de junio de 2022, punto resolutivo 2.c); 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; Corte IDH, Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, 24 de junio de 2020, párr. 1.

<sup>232</sup> 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. 22.

<sup>233</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

250. Derivado de las Guías Judiciales de Conducción de Audiencias Penales, a partir de agosto de 2022, indicó que se encuentra en curso un esquema para medir su Monitoreo y evaluación en siete entidades federativas: Chihuahua, Ciudad de México, Estado de México, Oaxaca, Puebla, Quinta Roo y Sonora; y sus correlativos CJPF. Según lo informado, esta medición se realiza a través de una metodología consistente en la separación de los órganos jurisdiccionales del fuero común con competencia penal adversarial y los CJPF. Posteriormente las personas juzgadoras actuarán conforme a su rol en las audiencias durante 3 a 6 meses, para registrar los datos correspondientes en la plataforma diseñada para tal efecto, a efecto de obtener una medición precisa. Aunado al trabajo de monitoreo, de septiembre de 2021 a la fecha, el Estado reportó que la UCNSJP llevó a cabo acciones de capacitación y elaboró diversas herramientas para contribuir al fortalecimiento de las capacidades técnicas de las personas juzgadoras<sup>234</sup> y que la SCJN también realiza diversas actividades de difusión de estándares convencionales y diálogo interinstitucional<sup>235</sup>.

251. Por su parte organizaciones de la sociedad civil dieron cuenta de que la situación de impunidad en México sigue siendo una de las principales problemáticas del país a seis años de la visita de la CIDH. En términos generales, la organización México Evalúa en el 2022 identificó que la media nacional de impunidad se ubicó en 91.8% para el sistema de justicia penal mexicano<sup>236</sup>. Asimismo, el Estado reportó que el CJF creó un sistema de consulta de sentencias emitidas por los juzgadores del poder judicial, el cual incorpora diversos indicadores en materia de derechos humanos. En el mismo sentido el INAI impulsó la realización de actividades de avances en materia de justicia abierta y actualmente se encuentran en un proceso de elaboración de la primera métrica de justicia abierta en México. Además, el Estado reportó del Pacto por una justicia abierta con perspectiva de género para responder a las necesidades de justicia, cuya implementación está pensada en 5 etapas<sup>237</sup>.

252. La CIDH valora positivamente los programas y actividades de formación para el fortalecimiento de capacidades de las personas operadoras de justicia y los datos del monitoreo a

---

<sup>234</sup> Guías judiciales de conducción de audiencias penales, Guías para la valoración judicial de la prueba pericial, Especialidad en Justicia para adolescentes, Diplomado dirigido a secretarías y secretarios de órganos jurisdiccionales con competencia en el Sistema de Justicia Penal Acusatorio, Curso sobre el Protocolo de Estambul y su interacción con el Poder Judicial de la Federación, Diálogos sobre el Sistema de Justicia Penal con el Reino Unido y el Programa de formación permanente sobre derechos humanos y proceso penal.

<sup>235</sup> En relación con el control de convencionalidad, indicó que se realizaron eventos en el marco del programa “Las razones de la Corte”, el cual es desarrollado por la SCJN y que alienta el diálogo entre la Suprema Corte, el Poder Judicial (federal y local), la academia y el público en general. Por otro lado, el programa “Diálogo con el Sistema interamericano de derechos humanos” busca facilitar una visión integral de la experiencia del Estado Mexicano ante la CIDH y la Corte IDH, a fin de ampliar su estudio y análisis sobre los impactos a nivel nacional; así como, dar a conocer la información que se encuentra en los documentos oficiales y resoluciones emitidas por dichos organismos.

<sup>236</sup> México Evalúa. [Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México](#), 2022.

<sup>237</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

disposición de la sociedad. Sin embargo, nota con preocupación que, pese al tiempo de implementación del nuevo sistema, el índice de impunidad del sistema de justicia penal mexicano sigue siendo muy alto. Asimismo, no queda claro de la información recibida, cuáles acciones han sido tomadas para dar respuesta a áreas que requieren un acompañamiento más cercano para mejorar la implementación del nuevo sistema.

253. Ante la falta de datos específicos que permitan determinar el vínculo entre la efectiva implementación del nuevo sistema de justicia penal y las medidas adoptadas para fortalecer las áreas de mejora del mismo, la CIDH considera que las recomendaciones continúan **cumplidas parcialmente**.

254. Con el fin de orientar el proceso de seguimiento de esta recomendación, la Comisión considera relevante solicitar al Estado que adopte medidas para identificar y reportar los resultados de la evaluación en la implementación del nuevo sistema de justicia penal.

## F. Afectación de grupos particulares

### • 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.

255. En cuanto a las recomendaciones de **prevención de la violencia y adopción de medidas necesarias para investigar, sancionar y reparar actos de violencia**, el Estado indicó que la Unidad de Enlace de CONAPRED ha dado seguimiento a una serie de iniciativas legislativas, que buscan salvaguardar la integridad de las personas LGBTI. Por otro lado, en el marco del Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación (en adelante “PRONAIND”) 2021-2024, señaló que se han desarrollado

acciones para combatir la discriminación motivada por la orientación sexual, identidad de género y características sexuales<sup>238</sup>.

256. Por su parte, el CJF informó del desarrollo de un proyecto de investigación para visibilizar las barreras y desafíos de la FGR al llevar investigaciones de hechos de violencia contra las personas LGBTI. Además, reportó de la publicación del Protocolo Nacional de Actuación para personal de las Instancias de Procuración de Justicia en casos que involucren Orientación sexual o identidad de género, en 2017, así como varias sesiones de capacitaciones y cursos en la materia por parte de la FGR a funcionarios públicos del país. El Estado también señaló que actualmente se está desarrollando el Protocolo Nacional de Investigación de Delitos cometidos contra Personas LGTBTTI+ con una serie de objetivos dirigidos a todas las instancias de procuración de justicia en el país, el cual se espera sea emitido por la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia<sup>239</sup>.

257. Sin perjuicio de lo anterior, según informaciones públicas, al menos, 25 asesinatos y 8 desapariciones de personas LGBTI han sido reportadas en México en 2022. Entre las personas asesinadas se encuentran activistas y defensoras de derechos humanos y personas indígenas y muxes<sup>240</sup>.

258. La Comisión saluda algunos avances en el reconocimiento de derechos de las personas LGBTI en México, incluyendo el derecho al matrimonio igualitario y a la identidad de género<sup>241</sup>. La CIDH destaca que estas medidas permiten la construcción de una sociedad más igualitaria<sup>242</sup>. Sin perjuicio de lo anterior, la CIDH nota que la información aportada no da cuenta de las medidas específicas para evitar y erradicar la violencia contra las personas LGBTI, por lo que considera que las recomendaciones se encuentran en **cumplimiento parcial**.

259. Con el objetivo de orientar la implementación de ambas recomendaciones, la CIDH tiene a bien sugerir que se recopile la información específica sobre las medidas adoptadas a nivel federal y estatal para garantizar la vida libre de violencia de las personas LGBTI, las cuales, por ejemplo, pueden

---

<sup>238</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>239</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

<sup>240</sup> Infobae, [Tres mujeres trans fueron asesinadas en cuatro días y en diferentes ciudades](#), 8 de Octubre de 2022; Swissinfo, [El presidente de México condena los crímenes de odio contra la comunidad LGBT](#), 22 de noviembre 2022.

<sup>241</sup> DW, [Matrimonio igualitario ya es legal en todo México](#), 27 de octubre de 2022.

<sup>242</sup> CIDH, Violencia contra las personas LGBTI en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Rev.2.Doc. 36 (2015), párr. 16.

consistir en políticas públicas, medidas de fortalecimiento institucional, y adopción y aplicación de normativa relevante.

- **Mujeres**

- Implementar y fortalecer medidas, incorporando la perspectiva de género, para cumplir con el deber de actuar con debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar la violencia y discriminación contra las mujeres, incluyendo esfuerzos concretos para cumplir con las obligaciones de prevención, investigación, sanción y reparación de violaciones de los derechos humanos de las mujeres; ello comprende la capacitación y monitoreo de las autoridades encargadas desde la investigación, incluyendo los servicios de salud y en el ámbito de la justicia.
- Adoptar las medidas necesarias para prevenir, castigar y erradicar hechos de violencia sexual y otras formas de violencia, tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes por parte de las fuerzas de seguridad en contra de las mujeres, especialmente aquellas privadas de libertad.
- Implementar protocolos homologados por parte de las autoridades de procuración de justicia para los delitos relacionados con violencia contra las mujeres, así como una debida supervisión sobre su implementación.
- Adoptar políticas públicas destinadas a reestructurar los estereotipos sobre el rol de las mujeres en la sociedad y promover la erradicación de patrones socioculturales discriminatorios que impiden su acceso a la justicia, incluyendo programas de capacitación y políticas integrales de prevención de la violencia contra las mujeres.
- Diseñar e implementar políticas culturalmente adecuadas con la participación de mujeres indígenas, aplicando un enfoque comprehensivo y holístico, cuyo objetivo sea la prevención, investigación, sanción y reparación de actos de violencia y discriminación cometidos en su contra.

260. Respecto a la **implementación y fortalecimiento de medidas incorporando perspectiva de género para prevenir, sancionar y erradicar la violencia y discriminación contra las mujeres**, el Estado indicó que el INMUJERES impartió la capacitación “Roles y estereotipos de género y autonomía de las mujeres”, dirigido al personal de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, con el objetivo de brindar elementos fundamentales para la comprensión de la problemática de la violencia contra las mujeres y fortalecer las competencias de su personal en temas de igualdad de género. De igual forma, en atención a las obligaciones establecidas en el Protocolo para la prevención, atención y sanción

del acoso y hostigamiento sexual en la Administración Pública Federal, se desarrollaron tres herramientas formativas<sup>243</sup>. A su vez, el Estado informó que la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA) lleva a cabo investigaciones con perspectiva de género, y se refirió a diversas capacitaciones en esta entidad en materia de violencia contra las mujeres e investigaciones con perspectiva de género, y a la existencia de algunos protocolos de actuación e instrumentos internacionales aplicados. Además, se refirió a la implementación de un Reporte Periódico de Actividades y Supervisión de la Actividad Sustantiva de la FEVIMTRA para supervisar y evaluar el desempeño ministerial en la investigación y persecución de delitos con enfoque de género. Igualmente, el Estado se refirió nuevamente al Protocolo Homologado de Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada y Desaparición cometida por Particulares (PHI)<sup>244</sup>.

261. Asimismo, el Estado mexicano indicó que viene implementado el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2021-2024, en sus diferentes modalidades dispuestas legalmente, las cuales comprenden desde la violencia en el ámbito familiar, en la comunidad, laboral, docente, institucional, política y feminicida, hasta la alerta de violencia de género. Asimismo, indicó que se implementan los servicios de atención y las instituciones que los proveen teniendo como objetivo disminuir las violencias contra las mujeres con las medidas preventivas de los factores de riesgo, así como, promover servicios de atención integral especializada, con enfoque interseccional e intercultural para mujeres víctimas de la violencia e impulsar acciones de coordinación que permitan institucionalizar en el Estado mexicano la erradicación de la violencia contra las mujeres<sup>245</sup>. Igualmente, el Estado indicó que, en 2022, el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres aprobó el Modelo integral de prevención primaria de violencia contra las mujeres, el Modelo de Atención y protección integral para mujeres que viven violencia y el Modelo de Sanción, instrumentos normativos establecidos de acuerdo a lo mandatado en la Ley General de Acceso a las Mujeres a una vida Libre de Violencia. Al respecto, señaló que estos instrumentos son de observancia obligatoria para las instituciones de la administración pública federal, así como para las entidades federativas y permitirán llevar a cabo acciones que promuevan la cultura de la no violencia, así como elementos, orientaciones y directrices mínimas para proveer a mujeres, niñas y adolescentes de atención especializada y protección y reparación integral<sup>246</sup>.

---

<sup>243</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>244</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

<sup>245</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>246</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

262. Asimismo, el Estado señaló que, en octubre de 2020, el CJF suscribió un convenio de colaboración para ejecutar el proyecto “Estrategia para la transversalización e institucionalidad de la perspectiva de género” que busca construir un piso mínimo de conocimiento y herramientas en materia de género. Además, reportó la implementación de diversos cursos de capacitación en la materia, incluido el curso “Género como herramienta para la igualdad” que quedó instituido como requisito para la carrera judicial<sup>247</sup>.

263. Por su parte, la organización EQUIS refirió que la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (en adelante “LGAMVLV”) disponía un lapso de seis meses para la publicación de la legislación homóloga en las entidades federativas, aunque señaló que el cumplimiento de esta obligación tomó casi una década. Al respecto, esta organización indicó que, del análisis de las leyes locales en la materia, se observa una enorme heterogeneidad, que a su vez se traduce en una protección desigual para las mujeres y niñas víctimas de violencia. Entre las diferencias más notables, esta organización destacó las discrepancias respecto a las modalidades de violencia reconocidas, los plazos para otorgar una orden de protección y su vigencia, así como las autoridades facultadas para otorgarlas. Respecto de las modalidades de violencia que enuncian, por ejemplo, 29 estados reconocen la violencia familiar, laboral, comunitaria e institucional, pero apenas 8 definen la violencia mediática, 9 la violencia digital, y solo 7 reconocen la violencia contra los derechos sexuales y reproductivos y la distinguen de la violencia sexual, 2 enuncian la violencia en el espacio o transporte público, y otro par define la violencia simbólica<sup>248</sup>. Igualmente, EQUIS destacó que, en relación con los plazos para emitir una orden de protección, aún existen legislaciones que no señalan lapsos para hacerlo, como en Campeche y Colima, otras establecen que pueden ser otorgadas de manera inmediata aquellas de emergencia y preventivas, o bien se indican plazos que van desde las 6 hasta las 24 horas, o incluso 5 días como es el caso de las órdenes preventivas en Tabasco. Además, esta organización indicó que se observa una visión punitiva de las órdenes, pues en muchas ocasiones son otorgadas a las mujeres en tanto el acto de violencia pueda constituir un delito y, por consiguiente, tampoco son autónomas, considerando que el otorgamiento está condicionado a una denuncia previa por parte de las víctimas. Además, indicó que dichas órdenes no son otorgadas a partir de un análisis de riesgo. La organización de la sociedad civil refirió que el diseño del mecanismo además carece de una perspectiva intercultural, pues ninguna legislación contempla los usos y costumbres de las

<sup>247</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

<sup>248</sup> EQUIS. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, del 19 de octubre de 2022, p. 4.

personas indígenas ni su derecho a decidir el sistema de justicia al cual quieren acudir y, por consiguiente, la facultad que deberían tener las autoridades comunitarias o indígenas para dictar órdenes de protección para las mujeres víctimas de violencia<sup>249</sup>.

264. Por otro lado, EQUIS refirió que, contrariamente a lo que ocurre en el ámbito federal, donde el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de Violencia contra las Mujeres está conformado por dependencias y entidades del Ejecutivo, además de mecanismos para el adelanto de las mujeres de las entidades federativas; en el ámbito local, los sistemas prevén la participación de los tres poderes del estado de formas varias: (i) entidades que legislan sólo la integración de los poderes Ejecutivo y Legislativo, (ii) estados donde la colaboración se da entre el Ejecutivo y el Poder Judicial, y (iii) aquellas que establecen la participación conjunta de los tres poderes. Asimismo, esta organización señaló que, mientras que el Sistema Nacional no contempla la participación de las organizaciones de sociedad civil, en su mayoría en el ámbito estatal se contempla la participación de los municipios, órganos autónomos, organizaciones y además se admite a personas académicas o investigadoras especialistas en el tema<sup>250</sup>.

265. La CNDH informó que en el marco de sus competencias el programa de Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y Hombres (en adelante "PAMIMH"), es el área responsable de observancia en el seguimiento, evaluación y monitoreo de la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres. Además de contar con el sistema de información al que está obligado. La CNDH refirió que, el PAMIMH en 2021, elaboró la Caja de Herramientas, que es un instrumento para personas funcionarias visitadoras adjuntas para incorporar la perspectiva de género en la atención a quejas. De igual forma, desde 2021 la CNDH impulsa el curso de Observancia para las personas servidoras públicas de los entes obligados de la observancia, con el interés de homologar los conceptos y metodologías<sup>251</sup>.

266. La Comisión observa con preocupación los datos al alza en materia de violencia contra la mujer. Así, de acuerdo con información de la CONAVIM, en 2015 se contabilizaron 63 feminicidios; en 2016 hubo 95; en 2017 fueron 120; en 2018 el registro fue de 139; en 2019 se reportaron 142; en 2020

---

<sup>249</sup> EQUIS. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe "Situación de Derechos Humanos en México", del 19 de octubre de 2022, p. 4.

<sup>250</sup> EQUIS. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe "Situación de Derechos Humanos en México", del 19 de octubre de 2022, p. 4.

<sup>251</sup> CNDH, Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe "Situación de Derechos Humanos en México", del 21 de octubre de 2022, pág. 14.

fueron 167; en 2021 sumaron 154, y solo de enero a abril de 2022 sumaban ya 157<sup>252</sup>. Lo anterior, evidencia la existencia de desafíos y obstáculos que permitan garantizar el acceso a una vida libre de violencia y discriminación para las mujeres. En ese sentido, la recomendación se encuentra **pendiente de cumplimiento**.

267. Con el objetivo de guiar la implementación de esta recomendación, la CIDH invita al Estado a adoptar las medidas que sean necesarias, incluidas políticas públicas, acciones de fortalecimiento institucional, y acciones de investigación que atienda el principio de debida diligencia respecto de la violencia y discriminación contra mujeres. Asimismo, estas acciones deberán incluir acciones específicas de capacitación y monitoreo a autoridades a cargo de la investigación, incluyendo las temáticas de atención en salud y justicia.

268. Sobre la recomendación de **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**, el Estado señaló que desde el 2015 opera el “Mecanismo de Seguimiento de Casos de Tortura Sexual Cometida contra las Mujeres”, el cual es coordinado por la CONAVIM<sup>253</sup>. Por su parte, FEVIMTRA también enlistó una serie de capacitaciones recibidas en la materia, así como la ejecución de investigaciones con perspectiva de género y enfoque diferenciado de acuerdo con los diversos protocolos desarrollados en la materia<sup>254</sup>.

269. Al respecto, el Estado señaló que el punto resolutivo 15 de la sentencia del caso *Atenco* ordena elaborar un plan de fortalecimiento calendarizado del Mecanismo para que esté dotado de recursos para el cumplimiento de sus funciones en el territorio nacional y, asimismo, señala que se deberán establecer plazos anuales para la presentación de informes, así como la realización de un diagnóstico sobre el fenómeno de la tortura sexual a mujeres en el país y la formulación de propuestas de políticas públicas. En este sentido, el Estado señaló que la CONAVIM, en coordinación con la Dirección General de Estrategias para la Atención de Derechos Humanos de la SEGOB, viene impulsando acciones para ajustar el Mecanismo según lo ordenado por la Corte IDH. Así, el Estado reportó que, el 25 de febrero de 2022,

---

<sup>252</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>253</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>254</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

se presentó a las instituciones que integran el Mecanismo los Lineamientos para el funcionamiento y organización del grupo de apoyo técnico del Mecanismo para el refrendo de las instituciones integrantes del Mecanismo, así como el respectivo impacto presupuestal<sup>255</sup>. Asimismo, el 27 de junio de 2022, la Dirección General de Estrategias para la Atención de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación presentó el Diagnóstico Nacional sobre Tortura Sexual cometida contra Mujeres Privadas de Libertad en México en el cual se emitieron 67 recomendaciones a diversas autoridades federales y estatales a cargo de la atención, protección, verdad y justicia de mujeres sobrevivientes de tortura sexual<sup>256</sup>.

270. El Centro Prodh informó a la CIDH sobre los avances en el cumplimiento de la sentencia del caso *Atenco*. Al respecto se refirió a la aprobación del Diagnóstico Nacional sobre Tortura Sexual Cometida contra Mujeres Privadas de la Libertad en México, ya referido en este informe. Dentro de los hallazgos más relevantes del Diagnóstico, derivados de las más de 1.280 entrevistas a mujeres privadas de libertad de diferentes centros de reclusión del país, resalta que el 79.3 % de las mujeres señalaron haber vivido tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, durante su arresto, traslado o estancia en el Ministerio Público o en el centro penitenciario; el 32.19 % refirió explícitamente haber sufrido tortura sexual, mientras que un 11.64 % se presume (por sus narraciones) que vivieron actos de tortura sexual sin haberla reconocido como tal. Es decir, el 43.82 % de las mujeres que fueron sometidas a actos de tortura enfrentaron actos con connotaciones de naturaleza sexual. Además, se señala que si bien la mayoría de los actos de tortura (el 39.68%) son cometidos por policías ministeriales y por elementos de las policías municipales (20.62%), también se admite que al menos el 5.7 % fueron cometidos por policías federales y, más recientemente, un 2.18%, por la Guardia Nacional. La organización refiere que esta realidad no debe soslayarse en un momento donde se discute la necesidad de revisar y señalar la falta de controles y transparencia a esta institución de naturaleza y composición predominantemente castrense. Máxime cuando permanece incumplida una medida crucial de la sentencia dictada por la Corte Interamericana, que obliga a crear un observatorio independiente sobre el actuar de la GN<sup>257</sup>.

271. Asimismo, el Centro Prodh indicó que en septiembre de 2022, la Jueza Séptimo de Distrito en Materias de Amparo y de Juicios Federales en el estado de México emitió sentencia otorgando el amparo promovido por las mujeres víctimas de tortura sexual en el caso; y ordenó a la Fiscalía General de

---

<sup>255</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>256</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano. Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

<sup>257</sup> Animal Político, [El Estado lo reconoce: persiste la tortura sexual](#), 20 de julio de 2022.

Justicia del estado de México que remita a la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA) de la FGR, la investigación sobre autoridades estatales involucradas en el caso, para que esta entidad investigue la totalidad de los hechos y determine las responsabilidades derivadas de la tortura sexual y otras graves violaciones a derechos humanos cometidas en contra de las once mujeres<sup>258</sup>. No obstante, la organización informó que, la Fiscalía del Estado de México interpuso un recurso de revisión sobre la resolución de amparo alegando cuestiones procesales, continuando así obstaculizando la investigación, en desacato a lo ordenado por la Corte IDH<sup>259</sup>. En este sentido, la sentencia de amparo aún no se encuentra firme y la investigación sigue sin remitirse a instancia federal<sup>260</sup>.

272. La CIDH saluda la publicación del Diagnóstico referido, y observa que la información aportada permitirá al Estado adoptar medidas preventivas para evitar los hechos de tortura frente a la detención mujeres. Sin embargo, la información remitida por el Estado no permite evaluar los otros componentes de la recomendación relacionados con el castigo y erradicación de la tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes en contra de las mujeres, especialmente cuando se encuentran bajo custodia del Estado. De conformidad con lo anterior, la Comisión determina que la recomendación se encuentra **pendiente de cumplimiento**.

273. Con el fin de orientar la implementación de esta recomendación, la Comisión tiene a bien invitar al Estado a presentar evidencia de la adopción de medidas que refuercen los mecanismos para la prevención, castigo y erradicación de la violencia sexual y otras formas de violencia, tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes en contra de las mujeres, especialmente cuando se encuentran bajo custodia del Estado.

274. En cuanto a la 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**, el Estado informó que, en septiembre de 2022, la SCJN publicó la Guía de Estándares Constitucionales y Convencionales para la Investigación de Muertes Violentas de Mujeres por Razones de Género. El objetivo de la Guía es que

---

<sup>258</sup> Centro Prodh y CEJIL, [Comunicado de prensa. Mujeres de Atenco exigen a Fiscalía de Edomex que acate sentencia y remita investigación del caso a instancias federales](#), 11 de septiembre de 2022.

<sup>259</sup> Centro Prodh, [Fiscalía del Estado de México deberá remitir a FGR la investigación del caso Mujeres de Atenco](#), 19 de septiembre de 2021.

<sup>260</sup> Centro Prodh, [Reconoce SEGOB la existencia de Tortura Sexual como una práctica persistente contra mujeres](#), 27 de junio de 2022.

pueda ser utilizada por parte de las autoridades investigadoras y judiciales que conozcan de casos de muertes violentas de mujeres, así como por aquellas personas y organizaciones de la sociedad civil que se enfrenten o acompañen este tipo de casos, para contar con referencias concretas sobre las obligaciones de las autoridades y los derechos que tienen las víctimas directas e indirectas durante la etapa de investigación<sup>261</sup>. Por su parte, la FGR informó que emitió el Protocolo de Investigación Ministerial, Policial y Pericial con Perspectiva de Género para el delito de Femicidio y el Protocolo de Investigación Ministerial, Policial y Pericial con Perspectiva de Género para la Violencia Sexual, que tienen como propósito establecer lineamientos de actuación para incorporar la perspectiva de género y promover la aplicación de estándares de derecho internacional en materia de derechos humanos de las mujeres y niñas en la investigación ministerial, policial y pericial de estos delitos. Al respecto, señaló que estos protocolos están en etapa de alineación con la Ley de la Fiscalía General de la República de 2021. Asimismo, la Fiscalía Especializada en Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada volvió a referirse al Protocolo Homologado de Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada y Desaparición cometida por Particulares (PHI)<sup>262</sup>.

275. La Comisión observa que no se recibió información relacionada con la implementación de los protocolos y mecanismos de supervisión existentes<sup>263</sup>. Asimismo, la Comisión nota una ausencia de información sobre mecanismos para la supervisión de implementación de los protocolos. En función a lo anterior, la Comisión encuentra que la recomendación continúa en **cumplimiento parcial**.

276. Asimismo, con el fin de orientar la implementación de esta recomendación, la Comisión invita al Estado a adoptar las medidas para asegurar la efectiva implementación de los protocolos por parte de las autoridades de procuración de justicia, así como para recopilar información relacionada, como, por ejemplo, indicadores de resultados.

277. Respecto a la recomendación de **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**, el Estado informó que la

---

<sup>261</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>262</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

<sup>263</sup> Guía de Estándares Constitucionales y Convencionales para la Investigación de Muertes Violentas de Mujeres por Razones de Género, así como el Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres y Protocolo de Investigación Ministerial, Pericial y Policial con perspectiva de Género para el Delito de Femicidio y el Protocolo de Investigación Ministerial, Pericial y Policial con perspectiva de Género

CONAVIM tiene a su cargo la operación del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (en adelante “PAIMEF”), el cual es ejecutado por las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, a través de 32 Programas Anuales. El PAIMEF planea, promueve e implementa acciones, en coordinación con diversas instancias públicas, para el abordaje integral de esta problemática, así como la construcción de una cultura libre de violencias para niñas, adolescentes y mujeres, en el marco de los derechos humanos, la interseccionalidad y la interculturalidad, priorizando el acercamiento de los servicios a las mujeres en situación de violencia en zonas con alto o muy alto grado de marginación o zonas con altos índices de violencia<sup>264</sup>.

278. Asimismo, el Estado destacó que, con el fin de erradicar los patrones socioculturales violentos contra las mujeres en sus lugares de trabajo, el 6 de julio de 2022, México ratificó el Convenio 190 sobre la violencia y el acoso de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante “OIT”)<sup>265</sup>. Aunado a lo anterior, señaló que, en junio de 2022, el INMUJERES y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (en adelante “TFCA”) suscribieron un Convenio de Colaboración con el objetivo de llevar a cabo acciones, proyectos y/o acuerdos en materia de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres; derechos humanos; transversalización de la perspectiva de igualdad de género; eliminación de la discriminación; prevención de las violencias contra las mujeres, adolescentes y niñas; y cualquier otro tema afín. Ello para avanzar en la igualdad laboral y la no discriminación, al ser el órgano de impartición de justicia laboral<sup>266</sup>. Asimismo, el Estado informó que se implementaron las “Directrices para elaborar e implementar mecanismos de prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y acoso sexual en las Instituciones de Educación Superior (en adelante ‘IES’),” con la participación de las IES y los mecanismos para la prevención, atención y sanción del hostigamiento y acoso sexuales de las entidades federativas<sup>267</sup>.

279. En materia de capacitación, el Estado dio cuenta de que, el INMUJERES ofrece cursos en línea y presenciales sobre estándares y competencias para la certificación en materia de igualdad, no discriminación y atención de la violencia contra las mujeres. Según la información aportada, el sitio web para formación de la igualdad alcanzó casi 800 mil visitas y alrededor de 34 mil personas capacitadas. Dichos cursos están dirigidos a las personas servidoras de la administración pública federal, en las entidades federativas y municipales, así como a la ciudadanía. Su impartición busca la comprensión de

---

<sup>264</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>265</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>266</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>267</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

nociones básicas sobre la perspectiva de igualdad de género, su incorporación a las políticas públicas, la revisión del papel de las masculinidades y la promoción del lenguaje incluyente. Su alcance educativo es de comprensión y sensibilización sobre las consecuencias de las desigualdades entre mujeres y hombres y otras identidades de género, y la discriminación que conlleva la afectación al ejercicio de sus derechos humanos<sup>268</sup>.

280. Además, el Estado indicó que el INAI ha emprendido diversos esfuerzos para fortalecer en el trabajo institucional la perspectiva de género y eliminar las brechas de desigualdad. Estas acciones van desde la emisión de instrumentos regulatorios, hasta actividades de capacitación y sensibilización; así como diversas actividades interinstitucionales. Al respecto, el INAI destacó, por ejemplo, la Política de Igualdad de Género y No Discriminación del INAI, aprobada en 2021; la Guía de Comunicación Incluyente y No Sexista del INAI, de 2021; la participación en el programa PROIGUALDAD 2021 – 2024; el Observatorio de resoluciones con perspectiva de género; entre otras<sup>269</sup>.

281. Por su parte, la organización EQUIS señaló que, de acuerdo con el informe conjunto “No es Justicia. Análisis de sentencias y resoluciones judiciales del país”, se destaca que en el 85% de las sentencias analizadas no se consideró como influyeron los estereotipos de género o las características de identidad de las personas involucradas en el caso, ya fuera en los hechos o en la generación de los conflictos que se presentaron. Además, indicó que este informe encontró que, en el 47% de los casos, las personas juzgadoras no valoraron las situaciones de violencia que se advertían de manera explícita en el relato de las mujeres, y en el 69% omitieron identificar las posibles situaciones o conductas que les ponían en riesgo; incluso argumentando que aquello que les ocurría era su responsabilidad, independiente del contexto o situación particular que enfrentaban<sup>270</sup>.

282. La CIDH reconoce los esfuerzos realizados por el Estado para el cumplimiento de la presente recomendación. No obstante, se observa con extrema preocupación la prevalencia de altas tasas de violencia feminicida, sexual y doméstica contra las mujeres, lo cual refleja la normalización y tolerancia social de la misma<sup>271</sup>. Al respecto, la CIDH reitera la información que indica un alza en materia de violencia contra la mujer<sup>272</sup> y que, entre otros datos, según información del Secretariado Ejecutivo del Sistema

---

<sup>268</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>269</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

<sup>270</sup> EQUIS. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, del 19 de octubre de 2022, p. 4.

<sup>271</sup> Ver *supra* párr. 251. CIDH. [Comunicado de Prensa No. 097 de 2022, México debe adoptar medidas urgentes para erradicar la violencia contra las mujeres](#), 10 de mayo de 2022.

<sup>272</sup> Ver *supra* párr. 251.

Nacional de Seguridad Pública de México, de enero a marzo de 2022, se habían reportado a nivel nacional 229 casos de feminicidios<sup>273</sup>. Por otra parte, la Comisión advierte que parte de la información proporcionada por el Estado se encuentra desactualizada, es de alcance local o no permite evaluar la forma en que dicha medida contribuye a modificar patrones socioculturales de discriminación contra las mujeres. Con base en lo anteriormente expuesto, la Comisión observa que la presente recomendación se encuentra en **cumplimiento parcial**.

283. Con el fin de orientar el cumplimiento de esta recomendación, la CIDH recuerda que la adopción de políticas públicas para reestructurar los estereotipos sobre el rol de las mujeres no puede consistir en acciones aisladas, sino que deben ser incorporadas como parte de una estrategia integral que permee sobre todas las personas y atiende de manera diferenciada la diversidad del público a las que se dirigen, así como la multiplicidad de problemas que afrontan las mujeres en distintas regiones del país<sup>274</sup>. Asimismo, la CIDH hace un llamado al Estado a tener en cuenta los elementos que han sido señalados como parte integral del ciclo de una política pública con enfoque en derechos humanos, específicamente los relativos a (i) la construcción de la agenda y/o la situación a atender, (ii) los aspectos relativos a su diseño y/o formulación, (iii) los relativos a su fase de implementación y/o ejecución y (iv) los propios de la etapa de su monitoreo y evaluación<sup>275</sup>. De igual manera, la Comisión invita al Estado a considerar que la implementación de las políticas públicas esté acompañada de procesos participativos de la sociedad civil, así como de indicadores de evaluación que permitan medir los avances objetivos que den cuenta de la eficacia de dichas políticas.

284. Sobre la recomendación de **diseñar e implementar políticas culturalmente adecuadas con la participación de mujeres indígenas**, el Estado refirió que la CEAV, por medio de la Coordinación General de los Centros de Atención Integral, brinda atención especial a mujeres indígenas, con una perspectiva culturalmente adecuada, de acuerdo con el Modelo Integral de Atención a Víctimas, atendiendo el enfoque de género, diferencial y especializado en las víctimas a efectos de garantizar la no repetición o revictimización<sup>276</sup>. Además, indicó que, en el año 2021, se celebraron los Convenios Generales y Específicos de colaboración entre la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y el Instituto Nacional

---

<sup>273</sup> CIDH. [Comunicado de Prensa No. 097 de 2022, México debe adoptar medidas urgentes para erradicar la violencia contra las mujeres](#), 10 de mayo de 2022.

<sup>274</sup> CIDH, [Estándares y recomendaciones. Violencia de género y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes](#), párr. 53 – 55.

<sup>275</sup> Estos aspectos han sido definidos y desarrollados por la Comisión Interamericana en: CIDH, [Política Públicas con enfoque de derechos humanos](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 191 15 septiembre 2018, párrs. 175 a 178.

<sup>276</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

de Lenguas Indígenas (en adelante “INALI”), así como con el Colegio Superior para la Educación Integral Intercultural de Oaxaca (en adelante “CSEIO”), con el fin de implementar un proceso de certificación de 5 personas hablantes de la lengua triqui en su variante de San Juan Copala, con el objeto de facilitar los procesos de atención a la comunidad de Tierra Blanca, Municipio de Juxtlahuaca del Estado de Oaxaca<sup>277</sup>. Además, informó que con el respaldo del Inmujeres y en colaboración con la Secretaría de las Mujeres de Chiapas se incrementó el número de Centros para el Desarrollo de las Mujeres (en adelante “CDM”), al pasar de 15 a 35 municipios que serán la base de 300 redes de mujeres constructoras de paz con las que se reforzará el trabajo en territorio para prevenir las violencias<sup>278</sup>.

285. El Estado también informó que, con base en la Agenda de Prevención del Inmujeres y la Agenda Mínima de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, construyó la Estrategia 25 x 25, que busca incrementar la participación de los municipios en tareas preventivas, de atención y protección de las mujeres como ha ocurrido en las comunidades de Chuchiltón y Majoval, en el municipio de Larráinzar. En ambas comunidades se logró que, mediante asamblea de usos y costumbres, se llegara a un acuerdo comunitario para erradicar las violencias contra las mujeres<sup>279</sup>. Asimismo, el Estado señaló que, en mayo del 2022, a través del INPI e INMUJERES, el Estado convocó al “Diálogo Nacional sobre el proyecto de Recomendación General 39 del Comité CEDAW: Mujeres y Niñas Indígenas”. A partir del diálogo, las mujeres elaboraron propuestas concretas de modificación a la Recomendación General 39, con el objetivo de plasmar sus visiones y necesidades. El Estado indicó que con esto se abonó al fortalecimiento del instrumento internacional que aboga por que las niñas y mujeres indígenas tengan mayor acceso a justicia, cultura, servicios e instalaciones accesibles de salud, al uso y disfrute colectivo de sus territorios, trabajo equitativo y para vivir una vida libre de discriminación, prejuicios, estereotipos y violencia<sup>280</sup>. El Estado Mexicano señaló que la FGR ha incorporado las medidas necesarias para cumplir con los protocolos de actuación a fin de asegurar la prevención, investigación, sanción y reparación de actos de violencia y discriminación cometidos en contra de las mujeres indígenas con la implementación de capacitaciones mediante diversos cursos<sup>281</sup>.

---

<sup>277</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>278</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>279</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>280</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>281</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

286. Asimismo, el Estado indicó que la Unidad Especializada para la Atención de Asuntos Indígenas de la FGR informó diversos cursos en la materia a los que asistieron poblaciones indígenas y afroamericanas específicamente entre octubre de 2022 y enero de 2023<sup>282</sup>.

287. De acuerdo con la información disponible, la Comisión observa que persiste la ausencia de una estrategia estructurada y coordinada en el diseño e implementación de políticas culturalmente adecuadas para prevenir, investigar, sancionar y reparar actos de violencia y discriminación contra mujeres indígenas; y destaca la ausencia de información que permita evaluar la aplicación de un enfoque comprensivo y holístico, así como el nivel de participación de las mujeres indígenas en el diseño e implementación de tales políticas. Asimismo, advierte la falta de datos desagregados acerca de la situación real de discriminación y violencia, y de acceso a la justicia de mujeres, niñas y adolescentes indígenas. En ese sentido, la CIDH encuentra que la recomendación continúa **pendiente de cumplimiento**.

288. Con el objetivo de guiar el cumplimiento de esta recomendación, la Comisión invita al Estado a redoblar esfuerzos para adoptar medidas dirigidas a garantizar el derecho de las mujeres indígenas a vivir libres de toda forma de violencia y discriminación, mediante la implementación de políticas públicas especializadas que cuenten con indicadores de evaluación que permitan monitorear su implementación. Asimismo, la Comisión sugiere al Estado que identifique y presente información concreta sobre la situación de violencia y discriminación contra mujeres indígenas, y las políticas específicas dirigidas a prevenir dichas violencias, debiendo indicar, además, cómo tales medidas integran un enfoque comprensivo y holístico, y si en su elaboración participaron mujeres indígenas.

- **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,

---

<sup>282</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

investigación, sanción y reparación de violaciones de los derechos humanos y considerar los agravantes correspondientes dada la edad de la víctima.

289. Respecto a la recomendación sobre **elaborar protocolos de actuación de la policía respecto de las intervenciones con niñas, niños y adolescentes (NNA)**, el Estado señaló que se elaboró el Protocolo Nacional de Coordinación Interinstitucional para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes Víctimas de Violencia en el marco del Plan de Acción 2019-2024 de México en la Alianza Global para poner fin a la violencia contra la niñez, del que se desprende la Línea de Acción 2.3 que consiste en fortalecer la perspectiva de derechos de NNA en el funcionamiento de las líneas de emergencia y denuncia anónima. El Estado señaló que este Protocolo tiene como uno de sus objetivos específicos habilitar el Servicio de Emergencias del 9-1-1 como mecanismo amigable y de reacción inmediata para que NNA que estén sufriendo alguna forma de violencia, puedan denunciar los hechos y solicitar directamente ayuda de manera que esta les sea brindada en el momento que la necesitan. Además, señaló que el Protocolo describe los procedimientos de coordinación interinstitucional que deben llevar a cabo las autoridades federales de las entidades federativas y municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, para la protección inmediata y de emergencia de NNA comprendiendo desde la detección de un hecho de violencia en contra de dicha población hasta la determinación del plan de restitución integral de derechos por parte de las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes<sup>283</sup>.

290. Dentro de las actividades realizadas, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (en adelante "SIPINNA") diseñó el curso virtual para la implementación del Protocolo Nacional de Coordinación interinstitucional para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes Víctimas de Violencia. Con la finalidad de acompañar la aplicación estatal de dicho instrumento, en el 2021, se realizó una implementación piloto de este con autoridades del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes del estado de Hidalgo. El Estado informó que actualmente se está llevando a cabo un proceso de capacitación al funcionariado público de las entidades federativas y municipales responsables de la atención inmediata de niñas, niños y adolescentes, como son personal de: los servicios de Emergencia 9-1-1, Procuradurías de Protección de NNA, policías estatales y municipales, policías cibernéticas, comisiones de búsqueda de personas, sector salud, líneas de ayuda psicológica, Ministerios Públicos, y las Secretarías Ejecutivas de los SIPINNAS Locales. Han participado en el curso las entidades federativas, Municipios y personal convocado de los Sistemas de Protección

---

<sup>283</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

---

Integral de Niñas, Niños y Adolescentes de diferentes estados y dependencias y han concluido el curso 526 personas.

291. Por su parte, la CEAV informó que el Protocolo inicial de atención, asistencia y reparación integral a NNA víctimas de violencia derivada del delito y violaciones a derechos humanos presentado en 2021 se encuentra aún en proceso de solventar los comentarios formulados para su aprobación. Asimismo, indicó que viene preparando el Programa Nacional de capacitación en materia de atención a niñas, niños y adolescentes víctimas de delitos y violaciones a derechos humanos. Finalmente, se refirió a la adopción del Protocolo para juzgar con perspectiva de infancia y adolescencia, el cual da cuenta de la necesidad de abandonar una postura adulto céntrica sobre el sistema de justicia, lo que implica considerar las necesidades de esta población en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, dicho instrumento es de 2021<sup>284</sup>.

292. Al respecto, la CIDH valora positivamente los programas, protocolos y capacitaciones reportadas por el Estado, aunque no queda claro de la información el modo en que dichos instrumentos y formaciones son dirigidas al personal policial, tal como lo estipula la recomendación. En ese sentido, sobre la base de las medidas descritas previamente, la CIDH considera que la recomendación se encuentra aún en **cumplimiento parcial**.

293. Con el fin de orientar el cumplimiento de esta recomendación, la CIDH invita al Estado a continuar con la implementación de Protocolos desarrollados a partir de metodologías objetivas y transparentes que cuenten con indicadores de evaluación que permitan dar cuenta de sus avances y desafíos para garantizar una actuación policial frente a NNA con enfoque de derechos humanos. Asimismo, para optimizar el proceso de seguimiento de esta recomendación, la Comisión invita al Estado a aportar más información respecto de los resultados obtenidos en el ámbito policial a partir de la implementación de los protocolos referidos.

294. En relación con la recomendación dirigida a **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 (NNA)**, el Estado viene informando que el SIPINNA es

---

<sup>284</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

la instancia encargada de establecer instrumentos, políticas, procedimientos y acciones de protección de los derechos de NNA en México, en cuyo seno viene operando desde 2016 la Comisión para poner fin a toda forma de Violencia contra Niñas, Niños y Adolescentes (en adelante “COMPREVNNA”). El objetivo principal de la COMPREVNNA es articular las principales acciones en materia de prevención y respuesta a la violencia contra NNA y de esta forma atender las obligaciones y compromisos asumidos por el Estado mexicano a nivel nacional e internacional en esta materia. La COMPREVNNA adoptó desde 2019 el Plan de Acción 2019-2024 de México en la Alianza Global para poner fin a la violencia contra la niñez que sentó las bases para la coordinación entre distintos órdenes de gobierno en la ejecución y seguimiento de las acciones que se implementan.

295. Por su parte, la FGR indicó que se encuentra realizando un currículo sobre fortalecimiento de Procuradurías de Protección de NNA. En el mismo sentido indicaron que la FEVIMTRA está encargada de la investigación y persecución de los delitos cometidos contra niños, niñas y adolescentes. Al respecto, el Estado afirmó que la FEVIMTRA cuenta con el personal capacitado, los recursos materiales y las instalaciones óptimas para atender a NNA en espacios cómodos y seguros que protejan su identidad. La atención que se brinda a víctimas menores de edad, en todos los casos está acompañada de profesionales que garantizan el respeto a los Derechos Humanos de NNA y el apego a la normatividad aplicable. Señaló además que el Refugio Especializado de la FEVIMTRA cuenta con servicios generales (trabajo social, psicología, medicina, enfermería, etcétera) además de un espacio psicoeducativo infantil, así como con psicólogas especializadas en NNA quienes brindan un espacio terapéutico personalizado, así como canalizaciones a servicios médicos pediátricos, paidopsiquiátricos, rehabilitación, terapia ocupacional y de lenguaje. Así, indicó que, del 1 de octubre de 2021 al 31 de enero de 2023, ingresaron al Refugio Especializado 56 personas en total, de las cuales 25 fueron Mujeres adultas, 14 Mujeres adolescentes, 1 Hombre adolescente, 11 Niñas y 5 Niños, a quienes se les brindaron 9,408 servicios de atención emergente, en materia Legal, Psicológica, Trabajo Social, Acompañamiento y Seguimiento a personas ex usuarias. Asimismo, el Estado informó que la FEVIMTRA ha desarrollado estrategias dirigidas a promover y facilitar la denuncia de los delitos contra niños, niñas y adolescentes<sup>285</sup>.

296. Finalmente, el Estado señaló que la Comisión Nacional contra las Adicciones realizó el documento titulado “Marco Normativo para el ingreso de niñas, niños y adolescentes en establecimientos residenciales de atención a las adicciones” para prevenir el internamiento de esta población en centros de

---

<sup>285</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

tratamiento que no cuenten con personal profesional, y preferir el tratamiento ambulatorio, con el propósito de evitar situaciones de riesgo y violencia a los derechos humanos<sup>286</sup>.

297. La CIDH resalta la necesidad de contar con información actualizada sobre el estado de avance del Plan de Acción 2019-2024, de manera que se pueda medir el cumplimiento de la recomendación, y conocer el detalle de las acciones e instrumentos dirigidos a la protección de las NNA frente a cualquier forma de violencia. Aunado a lo anterior, la Comisión reitera que el contenido de la presente recomendación está enfocado en la protección de niños, niñas y adolescentes contra toda forma de violencia. En ese sentido, la Comisión nota que no se aportó información respecto a la violencia contra NNA, violencia y/o explotación sexual, embarazo de niñas y adolescentes, tasa de homicidios, entre otros. De la información recibida, la Comisión considera que la recomendación se encuentra en **cumplimiento parcial**

298. Con el objetivo de orientar la implementación de esta recomendación, la Comisión considera importante que el Estado adopte medidas dirigidas a sistematizar información actualizada de los datos de violencia contra NNA y los mecanismos de protección implementados, además de indicadores que permitan la evaluación de dichos mecanismos.

- **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.

---

<sup>286</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

299. Sobre la recomendación de **adoptar medidas culturalmente adecuadas en caso de violaciones a derechos humanos**, el Estado dio cuenta de que la CEAV, por medio de la Coordinación General de los Centros de Atención Integral, brinda servicios de atención multidisciplinaria a las víctimas para la atención de necesidades jurídicas, médicas, psicológicas y de trabajo social. Dichos servicios se realizan con enfoque de derechos humanos, psicosocial, de género, diferencial y especializado, y adoptando medidas para que se utilice una perspectiva culturalmente adecuada y se tome en cuenta el carácter colectivo de las comunidades y pueblos indígenas, cuando éstos o sus integrantes sean víctimas de violaciones a derechos humanos. El INPI ha llevado a cabo acciones complementarias en materia de acceso a la jurisdicción del Estado, así como al derecho al debido proceso, con la finalidad de coadyuvar en garantizar el acceso efectivo de los pueblos indígenas y afroamericano, así como de sus integrantes, a la jurisdicción del Estado en el marco del pluralismo jurídico<sup>287</sup>.

300. Asimismo, el Estado indicó que el INPI brinda apoyos para la liberación de personas privadas de su libertad por violación al derecho fundamental de efectivo acceso a la jurisdicción del Estado o porque su libertad implique la posibilidad de gozar otros derechos fundamentales, así como para peritajes sobre identidad e institucionalidad indígena. Por su parte, la SCJN actualizó en 2022 el Protocolo para juzgar con perspectiva intercultural: personas, pueblos y comunidades indígenas y, publicó la primera edición del Protocolo para juzgar con perspectiva intercultural: personas, pueblos y comunidades afrodescendientes y afroamericana, a partir de los avances normativos y jurisprudenciales, para proporcionar a las personas juzgadoras herramientas interpretativas novedosas, así como la explicación de temas relevantes que se presentan en los procesos judiciales que involucran a estas poblaciones. Finalmente, el Estado señaló que, para ampliar el acceso a la justicia y reconociendo la multiculturalidad de México, el CJF y la Red de Abogadas Indígenas crearon herramientas para fortalecer los conocimientos de dichas poblaciones sobre la labor del Poder Judicial de la Federación y el acceso a la justicia digital (e-Justicia) con dos guías digitales en lenguaje accesible y ciudadano<sup>288</sup>.

301. La CIDH observa que la información proporcionada da cuenta de avances frente a la protección de las víctimas de violaciones a derechos humanos que pertenecen a comunidades o pueblos indígenas. En ese sentido, toma nota de los servicios multidisciplinarios que se brindan a las víctimas, aunque resalta la necesidad de mostrar los indicadores que permitan medir y evaluar su implementación,

---

<sup>287</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>288</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

en concordancia con los enfoques señalados. Adicionalmente, la CIDH toma nota de las medidas de satisfacción reportadas en el caso de las víctimas de la Guerra Sucia, resaltando que su implementación oportuna y participativa resultan fundamentales para asegurar que respondan de manera efectiva a las necesidades de las víctimas.

302. Asimismo, la CIDH toma nota de la adopción de medidas dirigidas a garantizar el acceso efectivo a la justicia de los pueblos indígenas y el pueblo afroamericano. Sin embargo, cabe conocer si cuentan con la acción coordinada, así como con mecanismos de consulta y participación necesarios y adecuados, de manera que aseguren que su diseño e implementación respondan a las barreras y prioridades de desarrollo propias de cada pueblo, aun cuando no se ha señalado el alcance de estas medidas frente a las amenazas a los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Por lo anterior, la CIDH considera que la presente recomendación ha tenido avances importantes, pero se mantiene como **cumplimiento parcial**.

303. Para guiar el cumplimiento de esta recomendación, la CIDH invita al Estado a adoptar medidas orientadas a garantizar el acceso a la justicia de los pueblos indígenas. Con el fin de optimizar el seguimiento de la recomendación, la Comisión sugiere al Estado la recopilación de datos cuantitativos y/o cualitativos respecto de cómo se está garantizando el carácter colectivo de las comunidades y pueblos indígenas en el contexto de violaciones a sus derechos humanos.

304. Respecto de la recomendación sobre la **garantía de disponibilidad de personas traductoras en los servicios de justicia**, el Estado destacó que el Instituto Federal de Defensoría Pública (en adelante "IFDP") informó que, a la fecha, se cuenta con 131 personas abogadas bilingües con la capacidad de brindar los servicios en 148 variantes lingüísticas. Además, la Unidad de Asesoría Jurídica cuenta con 12 personas asesoras jurídicas y 12 oficiales administrativos bilingües para brindar servicios en materia civil, mercantil, fiscal, administrativa, entre otras. El personal bilingüe de la asesoría jurídica se encuentra distribuido en diversos estados. El Estado informó que, se han realizado 70 visitas a comunidades indígenas (42 de ellas en el periodo de septiembre 2021 a la fecha) con la finalidad de acercar a las comunidades más lejanas los servicios del IFDP. Por su parte, la Unidad de Defensa Penal cuenta con 49 personas defensoras públicas federales bilingües que son hablantes de 20 variantes lingüísticas, mismas que se encuentran distribuidos en 15 entidades federativas. Asimismo, en la misma Unidad se encuentran adscritos 58 oficiales administrativos, que se encuentran en distintas adscripciones. El Estado destacó que, de conformidad con los artículos 38 y 39 fracción VI de las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del IFDP, la función del personal hablante de una lengua indígena es

principalmente respecto de la defensa y asesoría jurídica y únicamente en los procesos legales en los que representan a las personas usuarias, podrán intervenir como intérpretes y/o traductores.

305. Por su parte, el Estado señaló que el INPI promueve las acciones afirmativas necesarias para que las instancias competentes garanticen los servicios de traducción e interpretación que permita para la población indígena el ejercicio pleno de sus derechos, a través del Programa para el Bienestar Integral de los Pueblos Indígenas. Además, el Estado señaló que el programa brinda apoyo para la liberación de personas indígenas o afromexicanas privadas de su libertad por violación al derecho fundamental de efectivo acceso a la jurisdicción del Estado o porque su libertad implique la posibilidad de gozar otros derechos fundamentales, con el fin de salvaguardar los derechos de las personas indígenas que enfrentan acciones frente algún operador de justicia<sup>289</sup>.

306. Finalmente, en materia judicial, el Estado refirió que, en el Amparo directo en revisión 4189/2020, la SCJN determinó que si una persona se auto adscribe como integrante de una comunidad indígena en cualquier procedimiento judicial, incluso hasta la presentación de la demanda de amparo directo, aunque no se hubiera auto adscrito durante el procedimiento, ello obliga al Tribunal Colegiado a pronunciarse sobre los derechos que tiene reconocidos en el artículo 2 de la Constitución. En este sentido, precisó que, si la auto adscripción indígena es una manifestación de identidad y pertenencia cultural con la finalidad de acceder a la jurisdicción del Estado, en todo tipo de juicio o procedimiento en el que sean parte las personas indígenas, individual o colectivamente, se deben tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, y en todo tiempo deberán ser asistidas por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura<sup>290</sup>. A su vez, el Estado indicó que el INALI cuenta con 2,347 personas registradas como intérpretes y traductores hablantes de 40 lenguas que corresponden a 146 variantes lingüísticas<sup>291</sup>.

307. La CIDH toma nota de las 70 visitas a comunidades indígenas que se han realizado, con la finalidad de acercar a las comunidades más lejanas los servicios de justicia y valora que la información reportada a lo largo de los años refleja una apropiación positiva de la recomendación. En este sentido, la CIDH considera que la recomendación se encuentra en **cumplimiento total**. La Comisión destaca la

---

<sup>289</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

<sup>290</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>291</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

importancia de que la autoridad tenga la certeza de que las personas interpretes hablen además perfectamente español.

308. En relación con la recomendación de **adoptar las medidas necesarias para realizar consultas libres, previas e informadas**, el Estado refirió que el INPI es el órgano técnico en los procesos de consulta indígena previa, libre e informada, cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas en el ámbito federal, susceptibles de afectar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, asimismo asesora y apoya en los asuntos relativos a los pueblos indígenas y afroamericano, a las instituciones federales, así como a los estados, municipios y a las organizaciones de los sectores social y privado que lo soliciten. El Estado destacó que, el INPI ha impulsado, como un derecho fundamental, la participación de los pueblos y las comunidades indígenas y afroamericanas en la toma de las decisiones que puedan afectarles, particularmente en el aprovechamiento de sus tierras, territorios y recursos naturales, a fin de alcanzar acuerdos desde la perspectiva de universalidad, integralidad, indivisibilidad e interdependencia, preservando su integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades indígenas y por tanto es vital para garantizar su continuidad como grupo social. En este sentido, el Estado señaló que el propio Instituto elaboró el documento “Derecho a la Consulta libre, previa e informada de los Pueblos Indígenas. Bases, Principios y Metodología para su Implementación por la Administración Pública Federal”, como documento marco, con el propósito de describir y analizar el fundamento, significado y alcances del derecho a la consulta libre, previa e informada. El Estado informó que el documento antes referido es utilizado para diseñar los Protocolos específicos de las Consultas que se han implementado en México<sup>292</sup>.

309. Igualmente, el Estado reportó que en el marco del Acuerdo de Escazú, el INAI lidera el subgrupo de acceso a la información con el objetivo de llevar a cabo su correcta implementación a nivel nacional, mediante la consecución de políticas, objetivos y metas definidas por cada dependencia, así como ejecutar un diagnóstico al interior de las instancias, para identificar las áreas de oportunidad en materia ambiental, y con ello, garantizar el goce y ejercicio del derecho de acceso a la información en el ámbito medio ambiental. Asimismo, el Estado reportó algunas iniciativas del INAI para difundir el contenido del Acuerdo de Escazú<sup>293</sup>.

---

<sup>292</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>293</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

310. Al respecto, organizaciones de la sociedad civil señalaron que, en relación con el tema de defensa del medio ambiente, derecho a la consulta y acceso a la información, en el estado de Yucatán es preocupante la situación que viven las comunidades indígenas mayas para acceder a la información culturalmente adecuada, en su lengua y de manera oportuna, de lo cual, un ejemplo son los megaproyectos como mega granjas porcinas, y el proyecto del gobierno federal “Tren Maya”<sup>294</sup>. En estos términos, Artículo 19 refirió que se han documentado omisiones y violaciones a los derechos humanos de las comunidades indígenas y rurales respecto al derecho de acceso a la información en el caso de la instalación de las granjas porcícolas en la entidad<sup>295</sup>. Además, esta organización indicó que, de acuerdo con el Secretario de Cultura de Yucatán, existen más de 400 granjas porcícolas en la región, y más del 90 % no cuenta con Manifestación de Impacto Ambiental<sup>296</sup>. Destacaron además que no se respetaron los estándares internacionales en la instalación de las empresas porcícolas, ya que las granjas en su mayoría de los casos comenzaron a operar sin un proceso de consulta previa, libre, informada y de buena fe<sup>297</sup>.

311. En este sentido, la CIDH toma nota de que el INPI elaboró el documento de “Derecho a la Consulta Libre, Previa e Informada de los Pueblos Indígenas. Bases, Principios y Metodología para su Implementación por la Administración Pública Federal”, como documento marco, con el propósito de describir y analizar el fundamento, significado y alcances del derecho a la consulta libre, previa e informada. El Estado informó que el documento antes referido es utilizado para diseñar los Protocolos específicos de las Consultas que se han implementado en México<sup>298</sup>.

312. La CIDH ha tomado atenta nota de las medidas adoptadas por el INPI para promover el ejercicio de los pueblos indígenas y para la promoción de consultas libres, previas e informadas, y también observa la falta de reporte sobre el proceso de aprobación de la Ley General de Consulta de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, cuya finalidad es establecer los principios, normas, instituciones y procedimientos sobre consulta previa<sup>299</sup>. Al respecto, la CIDH enfatiza la necesidad de

---

<sup>294</sup> Artículo 19. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, 17 de octubre de 2022.

<sup>295</sup> Artículo 19. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, 17 de octubre de 2022.

<sup>296</sup> Artículo 19. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, 17 de octubre de 2022.

<sup>297</sup> Artículo 19. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, 17 de octubre de 2022.

<sup>298</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>299</sup> Proceso, [Aprueban Ley General de Consulta de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas](#), 20 de abril de 2021.

adoptar las medidas necesarias para garantizar plenamente el ejercicio de la libre determinación y la autonomía de los pueblos con su amplia participación, sea o no a través de una ley en esta materia<sup>300</sup>.

313. Por otro lado, la CIDH observa que los mecanismos institucionales de control convencional respecto en sede judicial pueden contribuir a asegurar la vigencia del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas sobre sus tierras y territorios<sup>301</sup>. Sin embargo, existen dos megaproyectos de infraestructura que han sido criticados por las afectaciones territoriales indígenas y las deficiencias de sus procesos de consulta, tal como ha sido reportado por la CIDH en informes de años anteriores. Asimismo, la CIDH toma nota de la entrada en vigor para el Estado del Acuerdo de Escazú, el cual determina la obligación de garantizar el acceso a la información ambiental, a la participación y a la justicia ambiental de las personas defensoras de derechos humanos, lo que incluye a los miembros de pueblos indígenas que defienden sus derechos y al medio ambiente sano<sup>302</sup>.

314. En consecuencia, la CIDH considera que no es posible establecer el cumplimiento de la recomendación bajo análisis, en tanto los avances reportados no evidencian el modo en que el Estado está resolviendo los conflictos actuales que se desarrollan en la actualidad en torno a la consulta previa y cómo ha garantizado el derecho de los pueblos indígenas en el marco de dichos conflictos. Derivado de lo anterior, la recomendación se encuentra en **cumplimiento parcial**.

315. Con el fin de guiar la implementación de esta recomendación, la Comisión invita al Estado a recopilar y presentar información respecto de los procesos de consulta previa implementados, señalando cómo estos se han desarrollado de conformidad con los estándares internacionales en la materia.

- **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

---

<sup>300</sup> CIDH, [Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 413, 28 de diciembre de 2021, párr. 181.

<sup>301</sup> CIDH, [Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 413, 28 de diciembre de 2021, párr. 181.

<sup>302</sup> Gobierno de México, [Acciones de implementación en el sector ambiental](#), 4 de noviembre de 2021.

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.

316. En cuanto a la recomendación de **corregir la excesiva aplicación de la prisión preventiva**, el Estado informó que el Pleno del CJF, en su sesión ordinaria del 22 de junio de 2022, aprobó un Punto de Acuerdo presentado por la Comisión de Creación de Nuevos Órganos mediante el cual se determinó procedente la concentración de 180 juicios de amparo indirecto analizados oficiosamente por el CJF, cuyo acto reclamado está relacionado con alguna determinación de prisión preventiva, en la que se alega que la detención fue arbitraria o de duración desproporcionada. El Estado señaló que, a nivel

nacional, entre el 2020 y el 2022, el IFDP ha promovido 26 demandas de amparo que se han traducido en 30 juicios de amparo indirecto en contra del abuso de la prisión preventiva y la falta de una revisión periódica y oficiosa de dicha medida cautelar, en beneficio de 43 personas (32 mujeres y 11 hombres). Todas estas personas serían sobrevivientes de tortura o víctimas de detenciones arbitrarias. Derivado de esa estrategia, se han obtenido 9 resoluciones favorables.

317. El Estado también informó que la SCJN viene analizando la convencionalidad de la prisión preventiva oficiosa en el marco de la Acción de Inconstitucionalidad 130/2019 y su acumulada, y del Amparo en Revisión 355/2021<sup>303</sup>. En el marco de la acción de inconstitucionalidad, la CIDH observa que se declaró inválida la prisión preventiva oficiosa en relación con los delitos fiscales. El amparo en revisión se encontraría aún a la espera de ser resuelto<sup>304</sup>.

318. La Comisión observa con preocupación el uso excesivo de la prisión preventiva. Al respecto, observa que, de acuerdo con las cifras más recientes de la SSPC, el 34,38% de toda la población privada de la libertad en el país en calidad de procesada en el Fuero Común y el 5,8% como procesada en el Fuero Federal<sup>305</sup>. Al respecto, a la CIDH le preocupa que dichas cifras superan ampliamente a las tasas de empleo de medidas cautelares no privativas de la libertad. Así, según datos del Instituto de Justicia Procesal Penal (IJPP) reportados por sociedad civil, durante el 2021, las medidas alternativas más utilizadas fueron: i) presentación periódica, con una tasa de aplicación del 20%; ii) prohibición de acercarse a personas, con una tasa del 10%; y, iii) prohibición de concurrir a lugares, con una tasa del 9%. Ello, mientras que el resto de las medidas son utilizadas con una tasa del 6% o menos<sup>306</sup>.

319. En atención a los datos presentados, la CIDH advierte que dichas cifras elevadas permiten demostrar que esta medida cautelar no es aplicada en respeto a su naturaleza excepcional. En este sentido, la Comisión recuerda que el empleo de la prisión preventiva debe tener en cuenta su naturaleza excepcional; regirse por los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad; y sólo puede fundamentarse en la necesidad de evitar razonablemente el peligro de fuga o impedir el entorpecimiento

---

<sup>303</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>304</sup> Nexos, [¿En qué quedó la prisión preventiva oficiosa en México?](#), L. Tapia, 28 de noviembre de 2022.

<sup>305</sup> Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, México, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/679288/CE\\_2021\\_09.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/679288/CE_2021_09.pdf) Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional, diciembre de 2022, p. 3.

<sup>306</sup> ASILEGAL, Presentación de Datos para el Informe Anual 2022 sobre el Seguimiento a Recomendaciones a México, 7 de noviembre de 2022, Archivo de la CIDH, p. 7.

de las investigaciones<sup>307</sup>. La Comisión reitera que la aplicación de la prisión preventiva oficiosa por tipo de delito constituye una violación al derecho a la libertad personal en los términos del artículo 7.3 de la Convención Americana. Además, convierte la prisión preventiva en una pena anticipada<sup>308</sup>, lo que implica una interferencia ilegítima del legislador en las facultades de valoración que competen a la autoridad judicial<sup>309</sup>. Derivado de lo anterior, la CIDH concluye que la recomendación se encuentra **pendiente de cumplimiento**.

320. Con el fin de orientar el cumplimiento de la recomendación, la Comisión sugiere al Estado fortalecer medidas para disminuir el uso de la prisión preventiva, así como de otras medidas alternativas a la privación de la libertad durante el juicio. Asimismo, la CIDH reitera su llamado al Estado de México para que la prisión preventiva sea empleada de conformidad con los estándares interamericanos que rigen en la materia y, como parte de ello, se elimine la prisión preventiva oficiosa de su ordenamiento jurídico.

321. En relación con la recomendación relativa a **adoptar todas las medidas necesarias para garantizar una estrategia de reinserción social**, el Estado refirió que a la fecha no se cuenta con información actualizada, en relación con esta recomendación<sup>310</sup>. Por su parte, la Comisión ha sido informada de un incremento del 11.5% para el 2022 en el presupuesto destinado para atender el sistema penitenciario federal, la reclusión y la reinserción social. De dicho presupuesto, el 97.6% habría sido destinado a garantizar la ejecución de las resoluciones jurídicas y contribuir a la readaptación social de las personas privadas de la libertad<sup>311</sup>. Asimismo, a nivel local, la CIDH toma nota que, de acuerdo con datos oficiales, el 57.7% del total de la población penitenciaria de la Ciudad de México (15.000 personas) se encuentran asignadas a alguna comisión laboral<sup>312</sup>. Además, saluda la firma de un convenio de colaboración entre la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO) y la Secretaría de Seguridad

---

<sup>307</sup> 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.

<sup>308</sup> 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, José y Dante Peirano Basso. Uruguay. 6 de agosto de 2009, párr. 141.

<sup>309</sup> 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, José y Dante Peirano Basso. Uruguay. 6 de agosto de 2009, párr. 137.

<sup>310</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>311</sup> ASILEGAL, Presentación de Datos para el Informe Anual 2022 sobre el Seguimiento a Recomendaciones a México, 7 de noviembre de 2022, Archivo de la CIDH, p. 10.

<sup>312</sup> Subsecretaría de Sistema Penitenciario, Gobierno de la Ciudad de México, [Comunicado No. 1848/2022](#) - SSC y SEDECO firman convenio para fortalecer la capacitación y el trabajo penitenciario, 19 de julio de 2022.

Ciudadana (SSC) de la Ciudad de México, con el objeto de reforzar las actividades de capacitación y trabajo penitenciario de las personas detenidas en centros penitenciarios<sup>313</sup>.

322. Por su parte, EQUIS señaló que la política pública en materia de reinserción social está desvinculada de las necesidades estructurales que viven las mujeres en conflicto con la ley, es decir, no atiende las causas de fondo ni las razones por las que delinquen, sino que se individualiza el problema<sup>314</sup>. Además, esta organización indicó que tampoco se articula con la política postpenitenciaria de tal manera que se reduce a actividades que no se relacionan entre sí y que tienden a reforzar roles de género y la desigualdad<sup>315</sup>. En el mismo sentido, EQUIS refirió que, con base en el informe “La reinserción social de las mujeres en México”, se identificaron las necesidades de incorporar la perspectiva de género en el marco normativo vigente y planes de actividades en los centros penitenciarios<sup>316</sup>.

323. La Comisión observa con preocupación la falta de información frente a esta recomendación. No obstante, las diversas ediciones del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP) de la CNDH<sup>317</sup> dan cuenta de los severos problemas que persisten en los Centros Penitenciarios: las deficiencias de los servicios de salud, la falta de personal de seguridad y custodia, problemas de higiene en los espacios públicos, deficiencias en la alimentación y la falta de políticas orientadas a la reinserción social, entre otros. Ante la falta de información aportada por el Estado, la Comisión concluye que la recomendación se encuentra **pendiente de cumplimiento**.

324. Para orientar el cumplimiento de esta recomendación, la CIDH invita al Estado a aportar información que dé cuenta de las acciones adoptadas en materia de reinserción social que sean evaluables y permitan dar cuenta de su impacto, cuando las personas encarceladas inician el proceso de recuperación de su libertad. En este sentido, la CIDH llama al Estado mexicano a implementar medidas para favorecer a la reinserción social de las personas privadas de libertad, así como a dar seguimiento a las acciones adoptadas en años anteriores.

---

<sup>313</sup> Subsecretaría de Sistema Penitenciario, Gobierno de la Ciudad de México, [Comunicado No. 1848/2022](#) - SSC y SEDECO firman convenio para fortalecer la capacitación y el trabajo penitenciario, 19 de julio de 2022.

<sup>314</sup> EQUIS. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, del 19 de octubre de 2022.

<sup>315</sup> EQUIS. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, del 19 de octubre de 2022.

<sup>316</sup> EQUIS. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, del 19 de octubre de 2022.

<sup>317</sup> La CNDH evalúa 512 subindicadores y 263 indicadores, los cuales están agrupados en 39 temas, divididos en las cinco áreas ya mencionadas (CNDH, 2016 B, p. 14). Para ello, se vale de tres instrumentos: entrevistas con las autoridades del centro penitenciario, encuestas a personas internas, y las observaciones y evaluaciones del visitador (CNDH, 2016 B, pp. 19-20).

325. En relación con la recomendación **de hacer pública la información sobre los estándares de la ACA para acreditar centros penales**, el Estado no aportó información<sup>318</sup>. En atención a ello, la Comisión reitera que, según los datos disponibles, el Estado continúa sin dar publicidad a los criterios de dicha certificación.

326. Ante la falta de información y dado que el Estado continúa sin dar publicidad a los criterios de dicha certificación, la CIDH concluye que la presente recomendación se encuentra **pendiente de cumplimiento**.

327. Para guiar el cumplimiento y seguimiento de esta recomendación, la CIDH tiene a bien sugerir al Estado adoptar medidas de cualquier tipo (incluidas campañas o estrategias de capacitación) dirigidas a dar publicidad a los criterios de certificación ACA.

328. Respecto de la recomendación dirigida a **implementar 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**, en su informe, el Estado se refirió al último punto de la recomendación. En particular, indicó que el Protocolo para juzgar con perspectiva de discapacidad presentado el 26 de abril de 2022, en su apartado C, aborda la obligación de los Estados de garantizar la accesibilidad universal de las personas con discapacidad privadas de la libertad<sup>319</sup>. No obstante, la CIDH observa con preocupación que según datos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en 81 centros estatales visitados por dicho organismo se presentan deficiencias en la atención a las personas con discapacidad<sup>320</sup>. Además, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad ENPOL 2021, el 6.4 % de la población privada de la libertad fue víctima de discriminación en el contexto de su detención debido a su condición de discapacidad<sup>321</sup>.

329. En relación con la situación de las mujeres encarceladas, el Estado afirmó cuáles son algunas de las facultades que tienen estas personas en relación con sus hijos o hijas<sup>322</sup>. La Comisión nota

---

<sup>318</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>319</sup> CIDH - SIMORE Interamericano, [Informe de Seguimiento del Estado de México – Recomendación 53](#), 24 de octubre de 2022.

<sup>320</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Gobierno de México, [Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2021](#), 2022, p. 625.

<sup>321</sup> INEGI, [Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad ENPOL 2021](#), Diciembre de 2021, p. 139.

<sup>322</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

que, según información oficial, hasta agosto de 2022, el sistema penitenciario mexicano albergaba a un total de 12.903 mujeres privadas de libertad, número que representa el 5.62% de la población penitenciaria total<sup>323</sup>. En específico, sobre las condiciones de detención, de acuerdo con el Diagnóstico Nacional sobre Tortura Sexual Cometida contra Mujeres Privadas de Libertad en México, las mujeres se enfrentan principalmente a: i) falta de asistencia médica y psicológica; ii) ausencia de provisión de artículos de higiene personal incluyendo toallas sanitarias; iii) costosos servicios de alimentación que deben ser abonados por sus familias, y iv) abandono familiar<sup>324</sup>.

330. Tal como lo señaló la CIDH en su informe de 2021<sup>325</sup>, de acuerdo con datos oficiales, hasta septiembre de 2021, el sistema penitenciario mexicano albergaba a un total de 12.613 mujeres privadas de libertad. A pesar de integrarse por 288 centros de detención, sólo 22 de ellos estarían destinados a la detención exclusiva de mujeres<sup>326</sup>. Adicionalmente, la CIDH observa con preocupación que cerca del 50 % de las mujeres privadas de libertad se encontraría en centros de detención mixtos<sup>327</sup>. Respecto de las condiciones de detención, la CNDH reportó vulneraciones que abarcan: i) insuficiente separación entre hombres y mujeres<sup>328</sup>; ii) deficiencias en la atención a mujeres y a niñas y niños que viven con sus madres en el 26.5 % de los casos en los 113 centros de detención observados<sup>329</sup>; y iii) obstáculos en el acceso a toallas sanitarias debido a la falta de partida presupuestaria para su adquisición<sup>354</sup>. Respecto de lo anterior, la Comisión toma nota de la Recomendación 35/2021 emitida por la CNDH para que los Centros Penitenciarios de todos los Estados que conforman México y de la Ciudad de México; el Centro Federal de Readaptación Social en Coatlán del Río (Morelos); las Prisiones Militares de la Ciudad de México, Sinaloa y Jalisco; los locales de las entidades federativas mexicanas donde se alojan adolescentes; y los centros de detención que reciben visitas de mujeres cuenten con el presupuesto específico para la adquisición de toallas sanitarias y elementos de higiene menstrual<sup>330</sup>.

331. Por otra parte, sobre las medidas adoptadas para eliminar las barreras para las personas privadas de libertad con discapacidad, la CIDH observa que, al igual que el año anterior, el Estado no remitió información sobre las medidas implementadas en el 2022. En este sentido la CIDH reitera que en

---

<sup>323</sup> Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, México, [Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional](#), Agosto de 2022, p. 3.

<sup>324</sup> [Secretaría de Gobernación, Gobierno de México, Diagnóstico Nacional sobre Tortura Sexual Cometida contra Mujeres Privadas de Libertad en México, 27 de junio de 2022, p. 8.](#)

<sup>325</sup> CIDH, [Informe Anual. Capítulo V](#), México, 2021, párr. 241.

<sup>326</sup> CNDH, [Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria](#), septiembre de 2021, págs. 104 y 294-295.

<sup>327</sup> CNDH, [Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria](#), septiembre de 2021, págs. 104 y 294-295; y AsiLegal, [Maternidad tras las rejas: una realidad de miles de mujeres en el sistema penitenciario mexicano](#), 9 de mayo de 2021.

<sup>328</sup> CNDH, [Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria](#), Mayo de 2021, pág. 104.

<sup>329</sup> CNDH, [Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria](#), Mayo de 2021, págs. 294-295.

<sup>330</sup> CNDH, Recomendación No. 35/2021, 31 de agosto de 2021.

la Opinión Consultiva OC-29/22 de la Corte IDH de enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad se enuncian una serie de medidas en torno a mujeres privadas de libertad en estado de gestación y de modo transversal algunas medidas que pueden ser tomadas como ajustes razonables para personas con discapacidad.

332. En atención a la información disponible, la CIDH advierte que no habría avances para asegurar condiciones de detención diferenciadas de grupos en situación de riesgo. Por ello, la Comisión concluye que la recomendación en análisis se encuentra **pendiente de cumplimiento**.

333. Con el fin de orientar el proceso de implementación de esta recomendación, la CIDH tiene a bien invitar al Estado a que adopte medidas específicas, por ejemplo, políticas públicas, acciones de fortalecimiento institucional, dotación de recursos, entre otras, dirigidas a garantizar condiciones adecuadas de detención, así como las medidas específicas respecto de las mujeres privadas de libertad y las personas con discapacidad. Asimismo, la CIDH tiene a bien señalar la importancia de que se aporte información situacional que sirva como línea de base para valorar si ha habido avances en el cumplimiento de esta recomendación.

334. En relación con la recomendación de **adoptar medidas para hacer frente a la prisión preventiva y a los altos niveles de hacinamiento**, el Estado brindó información sobre la implementación de acciones orientadas al incremento de jueces de ejecución penal y la revisión de expedientes. En particular, informó que, entre abril y julio, se adscribieron nuevas personas juzgadoras especializadas en ejecución en los Centros de Justicia Penal Federal (CJPF) en los Estados de Coahuila, Guanajuato, Michoacán y Oaxaca. Igualmente, en agosto se llevó a cabo el Segundo Intercambio de Experiencias sobre los Retos y Áreas de oportunidad en Materia de Ejecución del Nuevo Sistema de Justicia Penal, en el que se analizaron los aspectos más relevantes en materia de ejecución de sanciones en el SJP a nivel federal<sup>331</sup>.

335. Sobre la revisión de expedientes, el Estado señaló que las personas defensoras públicas federales tienen la obligación de garantizar que las personas defendidas reciban una visita carcelaria al menos una vez al mes para dar seguimiento a su situación jurídica, entre otras cuestiones vinculadas con su situación en detención. Sumado a ello, indicó que el IFDP –a través de la Unidad de Defensa Penal– llevó a cabo brigadas de asistencia jurídica en diversos centros penitenciarios del país, con el propósito de

---

<sup>331</sup> CIDH - SIMORE Interamericano, [Informe de Seguimiento del Estado de México – Recomendación 54](#), 24 de octubre de 2022.

atender las inquietudes de las personas detenidas, así como resolver cualquier problemática tanto respecto de las condiciones de detención como en solicitudes de apoyo para la realización de algún trámite que les permita obtener su libertad<sup>332</sup>

336. Adicionalmente, el Estado manifestó que diversas áreas celebraron reuniones y compartieron información para la identificación de personas que se encuentran en prisión preventiva oficiosa cuya duración hubiera excedido el plazo constitucional. En este escenario, a septiembre de 2022, se promovieron 521 incidentes de modificación de medida cautelar. Además, el Estado también indica que, en septiembre, el IFDP comenzó una estrategia para entrevistar a la totalidad de mujeres privadas de libertad en el Centro Federal de Readaptación Social No. 16 en Morelos con el propósito de, entre otras cuestiones, promover estrategias en contra del uso arbitrario de la prisión preventiva. En consecuencia, a finales de octubre, habían sido entrevistadas un total de 765 mujeres<sup>333</sup>.

337. Por su parte, la Comisión observa que, de acuerdo con los datos oficiales actualizados a diciembre de 2022, la población penitenciaria total era de 228,530 personas, de las cuales 91,821 se encontraban sujetas a prisión preventiva<sup>334</sup>. Lo anterior, mientras que la capacidad oficial de alojamiento total es de 217,671 personas. Además, los mismos datos señalan que, de las 284 cárceles que conforman el total de centros penitenciarios, 132 presentan sobrepoblación<sup>335</sup>. Por otro lado, con respecto a la aplicación de la Ley de Amnistía, la CIDH toma nota que, según datos oficiales, al 28 de noviembre de 2022, de las 2.097 solicitudes recibidas, 1.489 fueron sesionadas, 531 se encuentran pendientes, y 77 fueron concluidas, reservadas o derivadas a otras áreas. De los casos sesionados, 1.239 fueron rechazados y 250 fueron declarados procedentes. De estos, los jueces otorgaron amnistía en 194 casos<sup>336</sup>. Al respecto, la Comisión observa que dichas cifras indican que, del total de los casos sesionados, se benefició al 13% de las personas.

---

<sup>332</sup> CIDH - SIMORE Interamericano, [Informe de Seguimiento del Estado de México – Recomendación 54](#), 24 de octubre de 2022.

<sup>333</sup> CIDH - SIMORE Interamericano, [Informe de Seguimiento del Estado de México – Recomendación 54](#), 24 de octubre de 2022.

<sup>334</sup> Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, México, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/679288/CE\\_2021\\_09.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/679288/CE_2021_09.pdf) Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional, diciembre de 2022, p. 3.

<sup>335</sup> Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, México, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/679288/CE\\_2021\\_09.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/679288/CE_2021_09.pdf) Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional, diciembre de 2022, p. 3.

<sup>336</sup> Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia - Secretaría Técnica de la Comisión de Amnistía, Gobierno de México, [Beneficio de Amnistía](#), 28 de noviembre de 2022.

338. La Comisión saluda la actuación del IFDP en la defensa jurídica de personas privadas de libertad, así como las medidas para documentar elementos de defensa integral. No obstante, la Comisión observa con preocupación que, de acuerdo con el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación<sup>337</sup>, entre el 2020 y el 2022, el número de personas encarceladas y que se encuentran sin sentencia en el país aumentó, a la par, del hacinamiento en los centros penitenciarios estatales. En el mismo periodo, el número de estados que presentaron hacinamiento en sus cárceles estatales pasó de 13 a 18. Para junio de 2022, los cinco estados con mayor hacinamiento eran Estado de México (136,7 %); Morelos (92.7 %); Nayarit (92.3 %); Durango (66.1 %) y Tabasco (42.2 %). Le siguieron Coahuila (41.4 %); Puebla (34.1 %); Sonora (33 %); Hidalgo (31.6 %); Quintana Roo (28.2 %); Guanajuato (19.8 %); Chihuahua (19.2 %); Aguascalientes (17.5 %); Nuevo León (8.1 %); Guerrero (7.3 %); Veracruz (4.1 %); Chiapas (1.5 %); Jalisco (0.49 %)<sup>338</sup>. Lo anterior, da cuenta de un problema de hacinamiento con desafíos pendientes por atender. Por otro lado, la CIDH toma nota que durante el 2022 se presentaron 50 solicitudes de amnistía con base en la Ley de Amnistía<sup>339</sup>, aunque de la información reportada no queda claro el estado de la resolución de dichas solicitudes. Con base en lo desarrollado, la CIDH valora las medidas adoptadas por el Estado para hacer frente y disminuir los niveles de sobrepoblación, mediante un incremento en el número de jueces y juezas de ejecución penal, la revisión de expedientes y el otorgamiento de Amnistías. Sin embargo, le preocupa el elevado número de personas en detención preventiva. En virtud de lo analizado, la CIDH concluye que la recomendación se encuentra en **cumplimiento parcial**.

339. Con el fin de orientar el proceso de implementación de esta recomendación, la Comisión tiene a bien resaltar que es importante la adopción de medidas estatales que estén dirigidas a atender la problemática del uso indiscriminado de la prisión preventiva. Asimismo, resultará de utilidad que el Estado elabore, de ser el caso, los diagnósticos respecto del problema de hacinamiento con la finalidad de que, a partir de esta información, se adopten medidas para su reducción. A partir de eso, la Comisión invita al Estado a diseñar las medidas y estrategias orientadas a la atención de esta problemática a nivel estatal.

340. En lo atinente 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**, en su informe, el Estado dio cuenta de que

---

<sup>337</sup> SEGOB, [Cuaderno Mensual de Información Penitenciaria](#), 2022.

<sup>338</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>339</sup> Informe del Estado mexicano. Capítulo IV. 18 de noviembre de 2022, párrs. 165-166.

en el seno de la SCJN se revisaron algunas medidas procesales relacionadas con medidas alternativas a la privación de libertad, así como el traslado de personas privadas a otros centros penitenciarios sin autorización judicial<sup>340</sup>.

341. Respecto a esta recomendación, la Comisión reitera que en 2018 la calificó como de **cumplimiento total**<sup>341</sup>.

- **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.

342. En relación con la recomendación de **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 indicó que, en materia de acciones de revisión, verificación y control migratorio, específicamente la recomendación 1: El Instituto Nacional de Migración ejecuta sus atribuciones atendiendo los principios establecidos en el artículo 22 de la Ley de Migración, con especial atención en el respeto irrestricto de los derechos humanos de las personas que se encuentran en contexto de movilidad. Es por ello que, la realización de acciones de verificación migratoria y el control migratorio, no encuentran su motivación en el perfilamiento racial, sino en la Ley de Migración, poniendo en práctica lo establecido en la Guía para la Prevención de Prácticas de Perfilamiento Racial elaborada conjuntamente

---

<sup>340</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>341</sup> CIDH, [Informe Anual. Capítulo V](#), México, 2020, párr. 276.

con el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED). Al respecto, el Estado señaló que se fortalece la capacitación de las personas servidoras públicas adscritas a este Instituto a través de cursos en materia de Prevención del Perfilamiento Racial y de Derechos Humanos.

343. El Estado informó que, en materia de detención migratoria, correspondiente a la recomendación 4, cuenta con el programa Alternativas al Alojamiento en Estaciones Migratorias para Personas Solicitantes del Reconocimiento de la Condición de Refugiado, el cual es una medida establecida por el INM, en conjunción con la COMAR y con la asistencia técnica del ACNUR, consistente en permitir que las personas extranjeras que pertenezcan algún grupo vulnerable y que se encuentren en estaciones migratorias del INM por estar sujetas al Procedimiento Administrativo Migratorio continúen su procedimiento en albergues de asistencia social, al no contar con una condición de estancia regular en México.

344. El Estado expresó que este instrumento se adecúa al “Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños” (“Protocolo de Palermo”) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, del cual se sustrae la definición de “Trata de Personas”, así como 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 de Víctimas, así como sus respectivos Reglamentos, logrando convertirse en el mecanismo del que parte el Estado Mexicano para lograr la protección de dicho grupo en situación de vulnerabilidad.

345. Asimismo, la CNDH refirió que, en mayo de 2022, publicó el “Informe Caravanas 2021. Nuevos retos para las movilidades en México” que expone los matices de las caravanas 2021 en atención específica al incremento en las solicitudes de refugio, con la finalidad de identificar las problemáticas asociadas a los plazos establecidos, en un contexto de personas que huyen de sus comunidades y países de origen<sup>342</sup>.

346. Por su parte el Centro Prodh refirió que la GN reportó en su último informe de actividades que, en el marco de la política migratoria del gobierno federal, desplegó 913 elementos y 75 vehículos en la frontera norte; y 1.235 elementos y 57 vehículos en la frontera sur<sup>343</sup>. Además, reportó haber atendido

---

<sup>342</sup> CNDH, Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, del 21 de octubre de 2022, pág. 19.

<sup>343</sup> [Informe de actividades de la Guardia Nacional 2021](#), págs. 43-44.

7,383 solicitudes de apoyo de autoridades migratorias durante dicho año<sup>344</sup>; y que las actividades realizadas en ambas fronteras incluyeron 41 vuelos de repatriación; 2,419 migrantes trasladados; 269 vuelos de vigilancia fronteriza; y 732 apoyos de seguridad al personal del INM<sup>345</sup>. En ese sentido, el Centro Prodh destacó la persistencia en el despliegue de la GN en tareas de control y verificación migratoria en puntos de revisión al interior del país, como retenes, estaciones de autobuses y aeropuertos; además de haberse el resguardo de las estaciones migratorias del país.

347. Además, organizaciones de la sociedad civil refirieron que las Fuerzas Armadas permanentes continúan actuando en tareas relacionadas con la migración. Al respecto, las organizaciones señalaron que en marzo de 2022, la SEDENA envió alrededor de 250 elementos al estado de Tamaulipas para reforzar la seguridad en la frontera con Estados Unidos<sup>346</sup>. Además, para el mes de agosto de 2021, el Estado mexicano había desplegado siete veces más militares para detener personas migrantes, que para labores como la vigilancia del espacio aéreo<sup>347</sup>. En su último informe de labores, la SEDENA señaló que desplegó a 14,013 elementos en ambas fronteras (6,594 en el sur y 7,419 en el norte), así como 33 aeronaves (15 en el sur y 19 en el norte); y que “rescató humanitariamente”, del 1 de septiembre de 2021 al 31 de julio de 2022, a 569,151 migrantes (479,238 en la frontera sur y 89,913 en la norte)<sup>348</sup>.

348. El Centro Prodh destacó que la SEMAR reportó que, entre septiembre de 2021 y agosto de 2022, llevó a cabo diversos operativos en apoyo al INM para desarrollar el Programa de Repatriación en puntos como aduanas y carreteras en diversos estados del país; y que logró el “rescate humanitario” de 31,060 personas migrantes<sup>349</sup>. Finalmente, la organización informó que, en los primeros siete meses del año 2022, México rompió récord en detenciones de personas migrantes, con un total de 206,885 (985 por día), particularmente en operativos conjuntos entre la GN y el INM<sup>350</sup>. La organización concluyó que las anteriores cifras evidencian la manera en que la política en materia de migración ha estado orientada en los últimos años a la contención de los flujos migratorios y al despliegue de las fuerzas de seguridad, incluyendo a la GN, bajo un modelo militarizado.

---

<sup>344</sup> [Informe de actividades de la Guardia Nacional 2021](#), pág. 38.

<sup>345</sup> [Informe de actividades de la Guardia Nacional 2021](#), pág. 45.

<sup>346</sup> La Jornada, [Llegan militares a Nuevo Laredo para reforzar seguridad en la frontera](#), 18 de marzo de 2022.

<sup>347</sup> Animal Político, [Sedena Leaks: Gobierno destina 7 veces más soldados a detener migrantes que a combatir huachicol](#), 13 de octubre de 2022.

<sup>348</sup> SEDENA, [4° Informe de labores 2021-2022, 1 de septiembre de 2022](#), pág. 175.

<sup>349</sup> SEMAR, [4° Informe de labores 2021-2022, 1 de septiembre de 2022](#), pág. 28.

<sup>350</sup> Proceso, [México rompe récord en detención de migrantes: El control de la migración también se militariza](#), 5 de octubre de 2022.

349. Por su parte, Sin Fronteras informó que, conforme al Boletín de Estadísticas sobre delitos en contra de personas migrantes en situación irregular en México del 2021 emitido por la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, de 2016 a 2021 fueron objeto de tráfico ilícito de migrantes 607 personas (410 hombres y 197 mujeres). Con estas cifras el delito de tráfico ilícito de migrantes es el que registró un mayor número de incidencia pues en el año 2016 se tuvieron 77 casos. Las personas migrantes que hacen uso de redes de tráfico enfrentan riesgos importantes que comprometen su seguridad e integridad física y psicológica, los cuales también requieren ser abordados de manera adecuada. Sin Fronteras destacó que, se han visibilizado estos peligros a los cuales está expuesta la población en situación de movilidad humana entre los que se encuentran extorsiones, secuestros, trata y otros abusos que ponen en riesgo sus vidas<sup>351</sup>.

350. Asimismo, la CMDPDH<sup>352</sup> informó sobre la criminalización de la migración; la militarización de la seguridad pública -incluidas las tareas de control y verificación migratoria-; el uso excesivo y arbitrario de la fuerza; el uso indiscriminado y arbitrario de la detención migratoria; la práctica de pushbacks y de perfilamiento racial para determinar una actuación de control, vigilancia, investigación o sanción de personas en contexto de movilidad; la interposición de alertas migratorias; la expulsión colectiva, sumaria y en cadena; el riesgo de devolución o la devolución consumada de personas con necesidades de protección internacional y demás prácticas que les exponen a ser víctimas de delitos -como el fraude, la extorsión, el secuestro o la desaparición- y de graves violaciones a los derechos humanos como la tortura o la desaparición forzada, se mantienen por parte del Estado mexicano.

351. La organización CMPDH señaló que, a esta situación, se suman las condiciones inhumanas e indignas en Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales, caracterizadas por el hacinamiento; la negación de asistencia legal y consular, de atención médica, alimentos adecuados y agua potable para consumo, higiene personal y saneamiento; la imposibilidad de acceder o dar seguimiento al procedimiento de asilo; la falta de información adecuada sobre su situación jurídica -lo que incluye la falta de intérpretes y medidas para atender a personas analfabetas o de nivel escolar bajo-; la incomunicación; la extorsión; la represión de protestas para exigir sus derechos; el abuso sexual; el sometimiento a castigos corporales; agresiones verbales y físicas que incluyen golpes, electrochoques y asfixia. Dichas prácticas que son cometidas por oficiales de seguridad, agentes de la Guardia Nacional y las propias autoridades

---

<sup>351</sup> Sin Fronteras, Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, del 20 de octubre de 2022.

<sup>352</sup> CMDPDH. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, del 20 de octubre de 2022, págs. 25-32.

migratorias; constituyen tratos crueles, inhumanos o degradantes y, en ocasiones, tortura, y buscan disuadir a las personas para que se desistan de sus procedimientos de asilo o para que soliciten el retorno asistido, incluso a su país de origen aun teniendo el derecho a solicitar asilo en México<sup>353</sup>.

352. Al mismo tiempo, CMPDH indicó que las personas víctimas de estos tratos, no son suficientemente informadas por parte de las autoridades sobre su derecho a presentar denuncias y/o quejas administrativas contra tales actos y en muchas ocasiones no cuentan con representación jurídica que presente las acciones legales correspondientes, aunado a que paradójicamente, promover un juicio o demanda para exigir el respeto a sus derechos incrementa las posibilidades de que su detención se prolongue indefinidamente, se les revictimice y que su caso quede en absoluta impunidad. La grave situación incluye detención de niñas, niños y adolescentes, personas con documentos de estancia regular en México y personas con necesidades de protección internacional; incomunicación; actos de corrupción, extorsión y tortura; la represión de protestas, uso de castigos corporales y celdas de castigo; discriminación; la negativa o falta de diligencia para canalizar sus solicitudes de asilo a la autoridad encargada de analizarlas, que es la COMAR y represalias y tratos humillantes en contra de quienes expresan su intención de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado<sup>354</sup>. Adicionalmente, la CMDPDH indicó que las autoridades migratorias han implementado diversas medidas que obstaculizan directa e indirectamente y criminalizan la labor de las organizaciones de la sociedad civil que ofrece información, asesoría y representación legal a personas en contexto de movilidad y que realiza actividades de documentación y monitoreo de la situación, afectando su derecho a defender derechos<sup>355</sup>.

353. Asimismo, también la organización CMPDH manifestó que habría varias medidas que irían en retroceso del acceso por parte de las personas al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado y se refirió a la publicación del Acuerdo por el que se da a conocer la aplicación de visa en pasaportes ordinarios a los nacionales de la República Bolivariana de Venezuela en la condición de estancia de Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas, el 6 de enero de 2022. Al respecto, esta organización indicó que, de acuerdo con el Estado, habría motivos para establecer tal requisito para todas las personas nacionales de Venezuela que pretendan ingresar a México bajo la condición de estancia referida, tales como “un aparente incremento sustancial de nacionales de Venezuela

---

<sup>353</sup> CMDPDH. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, del 20 de octubre de 2022, págs. 25-32.

<sup>354</sup> CMDPDH. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, del 20 de octubre de 2022, págs. 25-32.

<sup>355</sup> CMDPDH. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, del 20 de octubre de 2022, págs. 25-32.

que ingresan con supresión de visa con finalidad distinta a la permitida por la condición de estancia de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas; una tendencia creciente del flujo migratorio en tránsito irregular hacia un tercer país; el incremento en declaraciones falsas sobre motivos de viaje; la diversificación de rutas de tránsito; y la identificación de ciertos delitos asociados a la movilidad internacional<sup>356</sup>. Para la organización, esto dificultaría el acceso al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado ante la COMAR –el cual requiere a la persona encontrarse en territorio nacional–, ignoraría el carácter declarativo de la condición de refugiado y colocaría a las personas en un grave e inminente riesgo de ser rechazados o devueltos a su país de origen sin considerar que su vida, seguridad, libertad o integridad corren peligro en Venezuela<sup>357</sup>.

354. Respecto a lo antes mencionado, el Estado en sus observaciones al presente informe indicó que, según la COMAR, el número de solicitantes de la condición de refugiado en México registrados por esa institución en el año 2022 fue el mayor número de solicitantes venezolanos en el país desde que empezaron a llegar de manera significativa a partir del 2016. En ese sentido, esa entidad habría registrado un total de 10,214 solicitantes venezolanos en el país, independientemente que la gran mayoría entraron por vía terrestre de manera irregular por ciudad Hidalgo cerca de Tapachula<sup>358</sup>.

355. En relación con esta recomendación, el Estado informó sobre medidas relativas a: i) revisión, verificación y control migratorio; ii) detención migratoria; iii) condiciones de detención; iv) garantías y protección judiciales; y, v) violencia y discriminación en contra de personas migrantes y otras en el contexto de la movilidad humana en México. En ese sentido, la Comisión observa que el Estado mantiene en esencia las medidas de atención informadas a la Comisión en el Informe de Seguimiento de 2021, en tanto que ha desarrollado la continuación de la política migratoria del Gobierno Federal. Sobre ello se observa el despliegue de múltiples fuerzas de seguridad, entre ellas la GN, para el control del flujo migratorio en su territorio. Tal política ha sido ampliamente señalada por organizaciones de la sociedad civil que han denunciado la continua militarización de tareas de seguridad pública, de igual manera, se ha denunciado el uso excesivo de fuerza para atender la migración humana en flujos fronterizos del Estado. Ante esta situación, la CIDH exhorta al Estado a replantear su política fronteriza que criminaliza y

---

<sup>356</sup> Estos motivos del Estado fueron citados por la CMPDH. CMDPDH. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, del 20 de octubre de 2022.

<sup>357</sup> CMDPDH. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, del 20 de octubre de 2022.

<sup>358</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

obstaculiza el ejercicio de derechos humanos de las personas que están en situación de migración, la cual debe ser ordenada y no discriminatoria.

356. De igual manera, la Comisión toma nota de las medidas normativas establecidas por el Estado para dar cumplimiento a las recomendaciones del Informe de Derechos Humanos de los migrantes en México, particularmente, aquellas que tienen como propósito salvaguardar su integridad ante los riesgos que comprende la movilidad humana. No obstante, son necesarias medidas adicionales para dar cumplimiento a la recomendación. En ese sentido, la Comisión considera que la recomendación está en **cumplimiento parcial**.

357. Con el fin de guiar la implementación de esta recomendación, la Comisión invita al Estado a asegurar que las políticas de atención que sean adoptadas brinden solución a los problemas que sufren las personas migrantes en el Estado mexicano, así como a las múltiples violaciones a derechos humanos y la alta vulnerabilidad, de tal forma que se garantice el cumplimiento de los estándares internacionales en la materia.

358. En cuanto 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**, el Estado indicó que ha realizado acciones para generar información que permita tener un entendimiento cabal sobre el desplazamiento forzado interno (en adelante “DFI”) y las necesidades específicas de quienes viven esta situación. En este sentido, refirió que, aunque se carece de una legislación general específica sobre DFI, que establezca la obligación de generar datos oficiales sobre el fenómeno, desde la Secretaría de Gobernación se han impulsado estudios e investigaciones en materia de movilidad humana, así como herramientas técnicas, que permiten aproximarse a la observación de este fenómeno y a apoyar la toma de decisiones para brindar una respuesta integral frente a él<sup>359</sup>.

359. En ese sentido, el Estado destacó que, en agosto del 2022, se publicó el documento “Desplazamiento Forzado Interno en México. Análisis y Recomendaciones para su Atención en Jalisco, Puebla y Querétaro”, coeditado entre la Secretaría de Gobernación, la Cooperación Alemana al Desarrollo Sostenible en México (GIZ) y el Seminario Universitario de Estudios sobre Desplazamiento Interno,

---

<sup>359</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

Migración, Exilio y Repatriación de la Universidad Nacional Autónoma de México. En esta publicación se hace una aproximación al estudio del desplazamiento forzado interno en México<sup>360</sup>. Por otra parte, el Estado informó que la Secretaría de Gobernación, a través del Consejo Nacional de Población (CONAPO), publicó el “Diagnóstico nacional sobre la situación del desplazamiento forzado interno en México”, incluyendo hallazgos cualitativos del desplazamiento útiles para implementar una política nacional de atención integral a este fenómeno de movilidad humana. Igualmente, el Estado se refirió a dos estudios sobre desplazamiento interno de la CONAPO del 2019. Asimismo, señaló que, el 27 de junio, la SCJN presentó el Manual sobre desplazamiento interno. Se trata de un documento que ofrece aportes teóricos, un análisis de los criterios jurisprudenciales y los estándares de protección más novedosos en la materia, con la finalidad de ofrecer a las personas operadoras de justicia un amplio panorama que les permita identificar las necesidades específicas de esta población, las buenas prácticas y las medidas aplicables en el análisis de casos de personas desplazadas internas<sup>361</sup>.

360. Asimismo, el Estado refirió que, la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas de la SEGOB, en conjunto con el ACNUR México, publicaron el análisis del marco normativo y de política pública en México a nivel federal para la atención integral y protección de las personas en situación de desplazamiento forzado interno. En esta investigación se identifican las atribuciones y capacidades vigentes en la administración pública federal que podrían ser fortalecidas o reorientadas para implementar acciones de atención, dirigidas a la población en situación de desplazamiento forzado interno. Asimismo, el Estado señaló que, entre el pasado 29 de agosto y 09 de septiembre del 2022 se llevó a cabo la Visita Oficial a México de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos. La visita se realizó a solicitud del Estado mexicano e incluyó reuniones con más de 30 dependencias de la administración pública federal, así como con representantes del poder judicial y legislativo<sup>362</sup>.

361. Finalmente, el Estado dio cuenta que, la SEGOB en coordinación con la COMAR publicó en junio de 2022 el libro “Desplazamiento Forzado Interno en México: del reconocimiento a los desafíos”. Esta publicación busca poner en perspectiva los desafíos que representa este reconocimiento, y así abonar

---

<sup>360</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>361</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

<sup>362</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

---

al diálogo en torno a la aprobación de la Ley General para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno<sup>363</sup>.

362. Respecto al cumplimiento de la recomendación, el Estado afirma haber dado cumplimiento en el grado de que se han generado documentos y proyectos institucionales con relación al desplazamiento forzado. La Comisión reconoce el esfuerzo realizado por el Estado para gestionar una red de información con el propósito de generar datos objetivos sobre el fenómeno de desplazamiento. No obstante, la Comisión observa que, aunque el Estado mexicano ha avanzado en la elaboración de un diagnóstico nacional para caracterizar el desplazamiento interno, todavía no se ha adoptado una política nacional tendiente a prestar una respuesta conforme a los estándares internacionales en la materia. Así, a pesar de los avances presentados en materia de diagnóstico, considerando la naturaleza dinámica del fenómeno de desplazamiento interno, las limitaciones y vacíos de información que presentan los estudios disponibles, y el amplio conjunto de información necesario para orientar adecuadamente una política nacional en línea con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, es imprescindible que el Gobierno de México siga realizando la recolección y análisis de los datos pertinentes. En ese sentido, la CIDH considera que en la medida que aún no existe un diagnóstico nacional para enfrentar el contexto de desplazamiento interno, la recomendación se encuentra en **cumplimiento parcial**.

363. Con el fin de orientar el avance en la implementación de esta recomendación, la CIDH invita al Estado a adoptar las medidas pertinentes para continuar con el proceso de elaboración del diagnóstico de desplazamiento forzado. Además, la CIDH señala la importancia de que, además del diagnóstico, el Estado diseñe y adopte las acciones necesarias para proceder con la adopción de la política nacional en la temática, incluidos procesos de verificación y evaluación de dicha implementación.

364. Sobre las recomendaciones relativas a **adoptar legislación específica a nivel federal y estatal para abordar el desplazamiento interno, de conformidad con los Principios Rectores del Desplazamiento Interno y asegurar que a nivel federal haya una institución a cargo de la protección de las personas contra el desplazamiento forzado**, el Estado, indicó que existen múltiples iniciativas legislativas sobre la materia, aunque sin resultado concretos durante el 2022.

365. Por su parte, la SEGOB, por medio del Grupo de Trabajo sobre Desplazamiento Forzado Interno del Consejo Consultivo de Política Migratoria, en colaboración con el Sistema de Naciones Unidas

---

<sup>363</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

y diversos actores de las sociedad civil y de la academia, brindó acompañamiento técnico a las Comisiones de Gobernación y Población, y la de Asuntos Migratorios de la Cámara de Diputados, durante el proceso de elaboración del Proyecto de Ley General para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno. Actualmente, la Minuta del proyecto de ley se encuentra pendiente de ser votada en las Comisiones de Gobernación, Derechos Humanos, y de Estudios Legislativos en el Senado.

366. Asimismo, el Estado refirió que para acompañar la tarea de las legislaturas a nivel estatal, la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas desarrolló el Documento Elementos Mínimos para la elaboración de una Ley Estatal para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno que retoma la Ley General para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno y los estándares internacionales en materia de desplazamiento forzado interno<sup>364</sup>.

367. Particularmente, sobre la recomendación relativa a **asegurar que a nivel federal haya una institución a cargo de la protección de las personas contra el desplazamiento forzado**, el Estado expresó que como parte de las actividades del Grupo de Trabajo sobre Desplazamiento Forzado Interno, dentro del Consejo Consultivo de Política Migratoria, se convocó a 20 instituciones de la administración pública federal, al primer “Taller de impulso a las recomendaciones internacionales en materia de desplazamiento forzado interno en el orden federal”, organizado por la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas y ACNUR México.

368. Asimismo, el Estado refirió que la minuta de “Ley General para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno” aprobada en la Cámara de Diputados en septiembre de 2020, y que fuese turnada a la de Senadores para su eventual aprobación, instituye la creación de la “Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y Desplazamiento Interno” (en adelante “COMARDI”), como la institución federal responsable de la implementación de la política pública para prevenir, atender, proteger, generar e implementar soluciones duraderas para el desplazamiento forzado interno, a nivel nacional. El Estado informó que, en tanto es emitida dicha Ley General, el Estado mexicano a través de diversas instituciones de carácter federal como la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, así como la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos, conoce de casos específicos

---

<sup>364</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

de desplazamiento y se ofrece atención, con pertinencia cultural, para casos que involucran pueblos indígenas y comunidades afromexicanas<sup>365</sup>.

369. La CMDPDH informó que, a nivel federal, todavía no se ha adoptado legislación específica para abordar el desplazamiento interno de conformidad con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Con relación a la adopción de legislación específica a nivel estatal, además de los tres estados que ya contaban con leyes en la materia (Chiapas, Guerrero y Sinaloa), en el estado de Zacatecas se aprobó la Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado Interno en el Estado de Zacatecas, la cual entró en vigor el 2 de octubre de 2022. Asimismo, indicó que México todavía no cuenta con un marco normativo en materia de desplazamiento interno a nivel federal que determine la distribución de recursos, competencias y responsabilidades entre las distintas autoridades de gobierno que estarán encargadas de implementar las políticas coordinadas de prevención y atención integral al fenómeno.

370. La Comisión toma nota de las manifestaciones públicas y las acciones jurídicas que se han emprendido para atender la crisis de desplazamiento forzado que se vive en México. No obstante, observa que, pese a los esfuerzos e iniciativas de ley, aun no se cuenta con legislación específica en la materia. Al respecto, la Comisión ha considerado que los marcos normativos sobre desplazamiento interno que adopte el Estado deben identificar un punto focal institucional para supervisar su implementación, asignar roles y responsabilidades claras y facilitar la coordinación con otros actores gubernamentales y no gubernamentales, incluyendo la CNDH y organizaciones de la sociedad civil para la protección de la población desplazada interna<sup>366</sup>. Con base en la información analizada, la CIDH concluye que las referidas recomendaciones se encuentran **pendientes de cumplimiento**.

371. Con el objetivo de guiar la implementación de estas recomendaciones, la CIDH tiene a bien invitar al Estado a la adopción de medidas concretas dirigidas a la promulgación y entrada en vigor de una ley en materia de desplazamiento forzado interno que desarrolle la creación de institucionalidad en la materia.

---

<sup>365</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano. Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe

<sup>366</sup> 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, D.C., 17 de abril de 2019.

- **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.

372. Respecto a la recomendación **de 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**, el Estado informó que el Mecanismo de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas elabora planes de protección según el resultado de una evaluación de riesgo, a partir de una metodología diseñada para recabar, sistematizar y analizar información. Según el nivel de riesgo y atendiendo al enfoque diferencial, especializado, de género e interseccional se puede determinar una o varias medidas de protección. Además, el Estado destacó la actuación de la Unidad de Análisis de Contexto de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión, que es un referente a nivel nacional e internacional, con una agenda eficaz de prevención coordinada con las entidades federativas para la protección de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas, cuyo objetivo es garantizar la libertad, seguridad, vida e integridad de personas defensoras de derechos humanos y periodistas que se encuentran en situación de riesgo real o potencial, para el ejercicio de su labor. Finalmente, el Estado indicó que la FEADLE realiza capacitaciones a fin de difundir información sobre la libertad de expresión, el sistema de alerta temprana, sobre cómo actuar en caso de ser víctima de un delito, y la cartilla de los derechos de los periodistas<sup>367</sup>. La CIDH reitera lo ya señalado en este informe respecto al proceso de reestructuración del Mecanismo ya planteado por el Estado.

373. Por su parte, la CMDPDH destacó que, con la desaparición del fideicomiso que garantizaba las medidas de protección y la transparencia de los recursos del Mecanismo de Protección, en mayo de 2022, la SEGOB aprobó unilateralmente un catálogo de medidas de protección y un contrato con la empresa RCU, lo cual debilita la Junta de Gobierno y elimina la participación de la sociedad civil. Por otra parte, con miras a que se contemple una política de protección integral, preocupa a la organización el silencio en materia de prevención de acuerdo con la ley vigente. Por último, el gobierno estaría

---

<sup>367</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

impulsando la creación de una Ley General para la Protección de Personas Defensoras y Periodistas<sup>368</sup>, sin embargo, se indica que existe una falta de transparencia en el proceso y de un enfoque participativo para la sociedad civil, la cual ha manifestado la inconformidad respecto a que autoridades locales asuman su protección al ser las principales agresoras<sup>369</sup>. Adicionalmente, según información pública, se habrían detectado algunas fallas en el funcionamiento del mecanismo como, por ejemplo, inconsistencias en los servicios de escoltas, falta de acreditación de prestación de servicios y deficiencias en la capacitación de los beneficiarios de las medidas de protección, así como deficiencias en la capacitación sobre las medidas de protección implementadas<sup>370</sup>.

374. Ante estos desafíos, la Comisión observa con preocupación que, durante el 2022, se continuaron registrando actos de violencia en contra de quienes defienden derechos humanos en México. En particular, la Comisión observó que esta situación de violencia se ha visto especialmente reflejada contra personas defensoras indígenas, del ambiente y colectivos de familiares de personas desaparecidas. Tan solo durante los primeros ocho meses del 2022, la Comisión conoció sobre al menos ocho asesinatos de personas defensoras en México. Al respecto, en agosto, fue asesinada Rosario Lilian Rodríguez, madre buscadora, en el municipio de Elota, Sinaloa. En julio, fue asesinado el defensor indígena Crispín Reyes, en el municipio de San Juan Juquila Mixes, Oaxaca. En junio, la CIDH condenó los asesinatos de los sacerdotes jesuitas, Javier Campos Morales y Joaquín César Mora Salazar, ocurridos el 20 de junio al interior del templo de la comunidad en Cerocahui, municipio de Urique, Chihuahua. Asimismo, se registró el asesinato del defensor de derechos humanos, Jesús Bañuelos Acevedo, en el municipio de Atitalaquia, Hidalgo. En mayo, se registró el asesinato del defensor del territorio Humberto Valdovinos Fuentes en el municipio de Pinotepa Nacional, Oaxaca<sup>371</sup>. En abril, la CIDH tuvo conocimiento del asesinato de Luis Ortiz Donato, líder del Consejo Ciudadano de Marquelia y defensor del pueblo afromexicano en el estado de Guerrero; y en marzo conoció sobre el asesinato de Néstor Iván Merino Flores, líder de la Asamblea de Pueblos Indígenas de Oaxaca (API), ocurrido en Oaxaca; y del defensor ambiental José Trinidad Baldenegro, en el municipio de Guadalupe y Calvo, Chihuahua<sup>372</sup>.

---

<sup>368</sup> SEGOB. [Inicia Gobernación diálogos rumbo a una nueva ley general para personas defensoras de derechos humanos y periodistas](#), 2021.

<sup>369</sup> CMDPDH. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe "Situación de Derechos Humanos en México", del 20 de octubre de 2022.

<sup>370</sup> Latinus, [ASF documenta fallas en la operación del Mecanismo de Protección de Defensores de DDHH y Periodistas](#), 21 de febrero de 2022.

<sup>371</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 244/22, [CIDH: El segundo cuatrimestre de 2022 registra la persistencia de la violencia contra personas defensoras](#), 2 de noviembre de 2022.

<sup>372</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 114/22, [CIDH: elevada violencia contra personas defensoras en el primer cuatrimestre de 2022 urge que los Estados protejan la vida y labor](#), 25 de mayo de 2022.

375. Por su parte, la CMDPDH indicó a la CIDH que, en México, las personas defensoras de derechos humanos y periodistas continúan enfrentando múltiples violencias en el ámbito físico y digital, tales como, ataques, amenazas, acoso, campañas de desprestigio, violencia económica y muerte por su labor. En el contexto mexicano, las agresiones contra personas defensoras y periodistas se han producido en contextos de represalias ejecutadas por actores estatales y del crimen organizado<sup>373</sup>. La organización indicó que, entre diciembre de 2018 y enero de 2022, han sido asesinadas 97 personas defensoras; tan solo en 2021 un total de 25 personas defensoras de derechos humanos fueron asesinadas. Además, señaló que la situación de defensoras de derechos humanos y mujeres periodistas es particularmente vulnerable, debido al doble riesgo que enfrentan por ser mujeres en un país, en donde la violencia machista permite el asesinato de mujeres que va al alza<sup>374</sup>. De acuerdo con Artículo 19, del año 2000 a la fecha se han documentado 156 asesinatos de periodistas en México, en posible relación con su labor. Del total, 144 son hombres y 12 son mujeres<sup>375</sup>.

376. Así, para Reporteros sin Fronteras, “año tras año, México se mantiene como uno de los países más peligrosos y mortíferos del mundo para los periodistas, en materia de seguridad”<sup>376</sup>, afirman que “los profesionales que cubren temas sensibles relativos a la política o al crimen”<sup>377</sup>, temas que tienen que ver con los derechos humanos, “especialmente a nivel local, padecen advertencias y amenazas, cuando no son simple y llanamente asesinados; otros son secuestrados y no aparecen nunca más u optan, para salvar la vida, por huir al extranjero”<sup>378</sup>. Asimismo, esta violencia se cometería mediante el uso excesivo e innecesario de la fuerza, detenciones ilegales y arbitrarias, con abuso verbal y físico, exacerbado por razones de género específicamente cuando son mujeres u otras identidades de género no hegemónicas, y con violencia sexual en el contexto de manifestaciones públicas, como documenta Amnistía Internacional<sup>379</sup>.

---

<sup>373</sup> CMDPDH. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, del 20 de octubre de 2022, págs. 25-32.

<sup>374</sup> CMDPDH. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, del 20 de octubre de 2022, págs. 25-32.

<sup>375</sup> Artículo 19. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, 17 de octubre de 2022.

<sup>376</sup> CIDH, 180 periodo de sesiones [“Estigmatización y ataques contra la prensa, personas defensoras de derechos humanos y organizaciones”](#).

<sup>377</sup> CIDH, 180 periodo de sesiones [“Estigmatización y ataques contra la prensa, personas defensoras de derechos humanos y organizaciones”](#).

<sup>378</sup> CIDH, 180 periodo de sesiones [“Estigmatización y ataques contra la prensa, personas defensoras de derechos humanos y organizaciones”](#).

<sup>379</sup> Sin Fronteras, Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, del 20 de octubre de 2022.

377. Por otro lado, preocupa a la Comisión la falta de avances en las investigaciones de los delitos contra personas defensoras de derechos humanos. Al respecto, de acuerdo con información pública, a inicios del 2022, el Estado reconoció que la impunidad en los delitos contra personas defensoras y periodistas en México sería del 90%<sup>380</sup>. La CIDH recuerda al Estado la obligación internacional de investigar diligentemente los actos de violencia en contra de las personas defensoras y sancionar a los responsables, con el fin de identificar y resolver las causas; y así evitar su repetición<sup>381</sup>.

378. Por otra parte, la CIDH observó durante el 2022 el uso indebido de tipos penales como forma de criminalizar y obstaculizar la labor de personas defensoras. Al respecto, conoció sobre la presunta criminalización de Kenia Inés Hernández Montalván, defensora indígena, coordinadora del Colectivo Libertario Zapata Vive e integrante del Movimiento Nacional por la Libertad de los Presos Políticos quien estaría procesada por al menos 5 causas penales, según información del Estado y quien estaría privada de su libertad desde octubre de 2020<sup>382</sup>. El Estado indicó a la Comisión que existen tres causas penales ante la FGR por los delitos de ataques a las vías generales de comunicación, y dos causas penales ante el Tribunal Superior de Justicia del estado de México por los delitos de robo con violencia<sup>383</sup>.

379. Adicionalmente, en abril de 2022, la Comisión fue informada que las señoras Ana Lorena Delgadillo, Mercedes Celina Doretti, y Marcela Turati involucradas como especialistas en sus respectivos campos profesionales en el caso conocido como las “Fosas Clandestinas de San Fernando” (en adelante “el caso Fosas Clandestinas” o “el caso”) fueron incluidas en la investigación penal AP/PGR/SIEDO/UEIS/197/2011 a cargo de la autoridad ministerial mexicana. Según lo puesto en conocimiento de la CIDH, las señoras Delgadillo y Doretti participaban respectivamente como representante legal y especialista forense por parte de las víctimas en el caso Fosas Clandestinas, y la señora Turati brindaba cobertura periodística al caso<sup>384</sup>. El Estado informó a la Comisión que la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes (UIDPM), adscrita a la Fiscalía Especializada en Materia

---

<sup>380</sup> Forbes, [México reconoce impunidad en 90% de agresiones contra periodistas y defensores](#), 18 de enero de 2022; La Jornada, [Reportan impunidad en 90% de atentados a periodistas y activistas](#), 27 de enero de 2022.

<sup>381</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 244/22, [CIDH: El segundo cuatrimestre de 2022 registra la persistencia de la violencia contra personas defensoras](#), 2 de noviembre de 2022.

<sup>382</sup> Solicitud de información al Estado conforme al Artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos realizada el 2 de mayo de 2022.

<sup>383</sup> Respuesta del Estado mexicano a la a la solicitud de información de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a la luz del artículo 41º de la Convención Americana de Derechos Humanos sobre la criminalización de defensora indígena Kenia Hernández en México, 2 de mayo de 2022, en archivo de la CIDH.

<sup>384</sup> Solicitud de información al Estado conforme al Artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos realizada el 8 de abril de 2022.

de Derechos Humanos, de la FGR informó que la Fiscalía de Asuntos Internos inició la investigación penal número FED/FEAI/FEAI-CDMX/0000634/2021 para investigar los hechos<sup>385</sup>.

380. La CIDH valora que el Estado se encuentre en un proceso de reestructuración de su Mecanismo. Sin embargo, la persistencia de actos de violencia contra personas defensoras de derechos humanos, así como los altos niveles de impunidad sobre estos delitos siguen siendo graves en México lo cual indica la necesidad de medidas adicionales de cumplimiento. En virtud de lo anterior, la recomendación se encuentra en **cumplimiento parcial**.

381. Con el fin de guiar la implementación de esta recomendación, la Comisión tiene a bien invitar al Estado a la adopción de medidas que garanticen que el mecanismo orientado a la protección de personas defensoras de derechos humanos cuente con los recursos materiales y humanos necesarios para garantizar el ejercicio de sus funciones. Asimismo, sugiere la adopción de un marco legal sólido que respalde su funcionamiento.

#### G. Libertad de expresión<sup>386</sup>

- Reconocer, desde las más altas esferas del Estado, la legitimidad y el valor de la labor periodística y condenar las agresiones cometidas como represalia al ejercicio de la libertad de expresión.
- Definir una metodología única para generar y publicar estadísticas detalladas y desagregadas sobre violencia contra periodistas e investigaciones de las agresiones, así como sobre las medidas de protección adoptadas. Definir una autoridad estatal como encargada de capturar la información y publicar las estadísticas e informar a los distintos actores sobre los desafíos que surjan en la aplicación de dicha metodología.
- Remover todos los obstáculos para que en la práctica la Fiscalía Especializada para la Atención de delitos contra la Libertad de Expresión pueda atraer la investigación de los delitos cometido contra periodistas y contra la libertad de expresión. De esta forma hacer efectivo el ejercicio de la jurisdicción federal sobre los delitos de su competencia y

<sup>385</sup> Respuesta del Estado mexicano a la a la solicitud de información de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a la luz del artículo 41º de la Convención Americana de Derechos Humanos sobre la situación de las defensoras de derechos humanos y periodista involucradas en el caso “fosas clandestinas de San Fernando” en México, 19 de abril de 2022, en archivo de la CIDH.

<sup>386</sup> La elaboración de esta sección fue asignada por la CIDH a su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

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.

382. Sobre **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**, el Estado manifestó que mantiene el compromiso de fortalecer y continuar con la adopción de medidas necesarias para garantizar la labor de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas en espacios libres de agresiones. En ese sentido, como parte de las acciones implementadas, refirieron que la SEGOB, junto con la Oficina de Presidencia de la República, trabaja en una campaña de reconocimiento sobre la labor de defensa de los derechos humanos y la labor periodística<sup>387</sup>. Asimismo, el Estado indicó que la Fiscalía General de la República cuenta con una Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos en Contra de la Libertad de Expresión<sup>388</sup>.

383. Por otro lado, el Estado informó que en julio de 2020 se publicó el Cuaderno de Jurisprudencia Libertad de Expresión y Periodismo, cuya finalidad consiste en que los operadores jurídicos, defensores y académicos estudiosos de los derechos humanos, así como estudiantes de derecho, puedan consultar las sentencias más relevantes de la SCJN en diversos temas, en los cuales se exponen los

---

<sup>387</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>388</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

hechos del caso y el criterio sostenido. Entre esos asuntos, el Estado destacó el Amparo en Revisión No. 492/2014, en el que la SCJN señaló que debido a la importancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática y la elevada responsabilidad que entraña para quienes ejercen profesionalmente labores de comunicación social, el Estado debe minimizar las restricciones a la circulación de la información<sup>389</sup>.

384. A su vez, el INAI informó que se han puesto en marcha iniciativas como el Concurso Nacional de Periodismo o el libro “Periodismo de investigación en el ámbito local” con el objetivo de incentivar la participación y colaboración de diversos sectores de la sociedad, en particular de periodistas, académicos e investigadores, comunidad estudiantil para la elaboración de trabajos periodísticos. Lo anterior, además de contar con el Programa Piloto de Apoyo al Periodismo de Investigación 2021 que beneficia a 10 proyectos periodísticos y la elaboración de foros y capacitaciones en la materia como el Foro Internacional “Transparencia y Periodismo” de marzo de 2021<sup>390</sup>.

385. Por su parte, Artículo 19 informó que, de 2016 a septiembre de 2022, 67 periodistas fueron asesinados en posible vínculo con su labor. Además, se registraron 3,753 ataques contra la prensa en posible vínculo con su labor, de los cuales, el 46.15% anuales fueron perpetrados por personas servidoras públicas<sup>391</sup>. Asimismo, cada 14 horas se agrede a una persona periodista o comunicadora en vínculo a su labor. Artículo 19 destacó que las agresiones en la esfera digital continúan creciendo año con año no sólo en número, sino en el porcentaje que representan del total de agresiones. Pasando de un 16.90% en 2016, con una bajada en 2017 pero de ahí en adelante manteniendo un constante crecimiento hasta superar y mantenerse sobre el 30% de las agresiones, es decir, al menos 1 de cada 3 agresiones contra la prensa ocurren en línea. La organización de la sociedad civil destacó el hostigamiento y acoso judicial y administrativo, refiriendo que mientras que en el 2015 sólo se registró un caso de acoso judicial, de 2016 a 2020, los casos de hostigamiento se han casi triplicado. Según la documentación de Artículo 19 en 2016 se documentaron 13, mientras que en el 2020 se documentaron 39<sup>392</sup>.

386. En el mismo sentido, la organización Artículo 19 refirió que en lo que iba del 2022, ya se habrían documentado al menos 17 casos<sup>393</sup>. Además, esta organización destacó que un ejemplo claro del

---

<sup>389</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>390</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

<sup>391</sup> Artículo 19, [Periodistas asesinados en México 2020-2022](#), 2022.

<sup>392</sup> Artículo 19, [Leyes del silencio: Acoso judicial contra la libertad de expresión en México y Colombia](#), 2021.

<sup>393</sup> Artículo 19. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, 17 de octubre de 2022.

acoso y hostigamiento a periodista es la sección “Quién es Quién en las Mentiras”, durante las conferencias matutinas del presidente López Obrador la cual busca según el gobierno “exhibir las mentiras que difunden los medios de comunicación”, pero que en realidad parece constituir un “Tribunal de la Verdad” para exhibir, atacar y estigmatizar a la prensa crítica o cualquier persona comunicadora que no se alinea al gobierno federal<sup>394</sup>.

387. De esta forma, la organización Artículo 19 refirió que, en los últimos años, el Estado mexicano ha incrementado sus facultades legales y su capacidad técnica para llevar a cabo medidas de vigilancia de comunicaciones. Al respecto, indicó que, por ejemplo, se han expedido y reformado leyes como la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, el Código Nacional de Procedimientos Penales y otras leyes para establecer medidas de vigilancia. Asimismo, esta organización señaló que la legislación mexicana no contempla salvaguardas adecuadas y suficientes en contra del abuso de medidas de vigilancia secreta. También, manifestó que, además de no establecerse el control judicial previo respecto de todas las medidas de vigilancia, la legislación no contempla medidas como la supervisión independiente o el derecho de notificación al afectado, impidiendo la detección, investigación y sanción de ejercicios abusivos de vigilancia<sup>395</sup>.

388. En el mismo sentido, la organización Artículo 19 indicó que, en junio de 2017, Citizen Lab, así como ARTICLE 19, la Red en Defensa de los Derechos Digitales (R3D) y Social TIC publicaron el informe “Gobierno Espía: Vigilancia sistemática a periodistas y defensores de derechos humanos en México”, en la cual se da cuenta de múltiples casos de intentos de infección con el malware Pegasus. En el informe se documentan 76 mensajes de texto con enlaces que dirigen a dominios identificados como parte de la estructura de NSO. Esto implica que los mensajes analizados corresponden sin lugar a dudas a intentos de infección con el malware Pegasus. Al respecto, la SEDENA<sup>396</sup> publicó un comunicado donde no refuta la evidencia y clasifica las intervenciones de comunicaciones privadas con el malware Pegasus como “acciones de inteligencia”. En este sentido, la organización manifiesta categóricamente que la SEDENA no tenía en 2011 —ni tiene en la actualidad— facultades constitucionales ni legales para llevar a cabo la intervención de comunicaciones privadas.

---

<sup>394</sup> Artículo 19. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, 17 de octubre de 2022.

<sup>395</sup> Artículo 19. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, 17 de octubre de 2022.

<sup>396</sup> Artículo 19, [Comunicado en respuesta a la SEDENA](#), 5 de octubre de 2022.

389. Por su parte, el Centro Prodh dio cuenta que, el 29 de septiembre del 2022 trascendió en medios de comunicación que un grupo autodenominado “Guacamaya” hackeó masivamente información de los servidores de la SEDENA<sup>397</sup>, obteniendo 6 terabytes de información<sup>398</sup>, incluidos correos electrónicos y documentos de la institución, generados entre el año 2016 y septiembre de 2022<sup>399</sup>. El Centro Prodh destacó que uno de los aspectos más preocupantes es la constatación de acciones de vigilancia, monitoreo y categorización por parte de la SEDENA a organizaciones civiles y personas defensoras de derechos humanos, activistas y periodistas<sup>400</sup>. La organización refirió que, entre los archivos filtrados existen documentos elaborados por dicha institución, que detallan el perfil de varias organizaciones, movimientos sociales, colectivos y personas que les integran; incluyendo fotografías y datos personales, reseñas sobre sus actividades y posicionamientos con respecto al gobierno y al Ejército, vínculos políticos y otros elementos<sup>401</sup>.

390. En 2022, la CIDH y su Relatoría Especial observaron un recrudecimiento de la violencia contra periodistas en México, que se evidenció en una de las cifras de asesinatos más altas de los últimos años. Según la información reportada a la RELE, al menos 15 periodistas y comunicadores fueron asesinados por motivos que podrían estar relacionados con la labor: José Luis Gamboa Arenas, en la ciudad de Veracruz<sup>402</sup>; Alfonso Margarito Martínez Esquivel, en la ciudad de Tijuana, estado de Baja California<sup>403</sup>; Lourdes Maldonado López, en Tijuana, estado de Baja California<sup>404</sup>; Roberto Toledo, en

<sup>397</sup> Latinus, [Loret Capítulo 96](#), 29 de septiembre de 2022.

<sup>398</sup> Equivalentes, por ejemplo, a 39 millones de páginas de documentos o a un millón y medio de fotografías; El Financiero, [Hackeo a la Sedena: ¿Qué tanto cabe en los 6 terabytes filtrados?](#), 2 de octubre de 2022.

<sup>399</sup> Animal Político, [Hackean al Ejército: Latinus revela documentos sobre seguridad, contratos y salud de AMLQ](#), 29 de septiembre de 2022; Latinus, [Los hackers “Guacamaya” reivindican el ciberataque a la Sedena: buscan evidenciar el excesivo poder de los militares y su corrupción](#), 30 de septiembre de 2022.

<sup>400</sup> La Lista, [Guacamayaleaks | El Ejército vigila las acciones de feministas, activistas y universidades](#), 4 de octubre de 2022.

<sup>401</sup> Norte Digital, [Ejército ubica a 15 grupos feministas y hasta a Mon Laferte: Guacamaya leaks](#), Publicado el 4 de octubre de 2022. Consultado el 17 de octubre de 2022; Publimetro, [Ejército sigue actividades del EZLN, feministas y organizaciones sociales como “amenazas”](#), el 2 de octubre de 2022; La Jornada Maya, [Ganamos el premio de la paz y la Sedena nos criminaliza: Héctor Cerezo](#), 14 de octubre de 2022; Pulso, [Colectivos feministas de SLP han sido vigilados por la Sedena, revela filtración de Guacamaya Leaks](#), 4 de octubre de 2022.

<sup>402</sup> CPJ. 24 de enero de 2022. [Matan a puñaladas al periodista mexicano José Luis Gamboa en Veracruz](#); La Silla Rota Veracruz. 15 de enero de 2022. [Asesinan a comunicador en colonia del puerto de Veracruz](#); Animal Político. 17 de enero de 2022. [Matan al periodista José Luis Gamboa en el puerto de Veracruz](#).

<sup>403</sup> CPJ. 25 de enero de 2022. [Matan a disparos al fotoperiodista mexicano Margarito Martínez en Tijuana](#); La Jornada. 18 de enero de 2022. [Asesinan en Tijuana al periodista Margarito Martínez](#); Animal Político. 17 de enero de 2022. [Asesinan al fotoperiodista Margarito Martínez Esquivel en Tijuana, Baja California](#).

<sup>404</sup> CIDH. 28 de enero de 2022. [CIDH, RELE y ONU-DH México condenan el asesinato de la periodista Lourdes Maldonado](#); CPJ. 31 de enero de 2022. [Continúa la violencia: Lourdes Maldonado es la tercera periodista que muere asesinada en México en menos de un mes](#); CBS News. 24 de enero de 2022. [In 2019, a journalist told Mexico's president, "I fear for my life." She was just found shot to death in Tijuana](#); La Jornada. 23 de enero de 2022. [Asesinan en Tijuana a la periodista Lourdes Maldonado](#).

Zitácuaro, estado de Michoacán<sup>405</sup>; Heber López Vásquez, en Salina Cruz, estado de Oaxaca<sup>406</sup>; Jorge Luis Camero Zazueta, en la ciudad Empalme, estado de Sonora<sup>407</sup>; Juan Carlos Muñiz, en la ciudad de Fresnillo, estado de Zacatecas<sup>408</sup>; Armando Linares, en Zitácuaro, estado de Michoacán<sup>409</sup>; Luis Enrique Ramírez, en Culiacán, estado de Sinaloa<sup>410</sup>; Yesenia Mollinedo y Sheila Johana García, en el municipio de Cosoleacaque, estado de Veracruz<sup>411</sup>; Antonio de la Cruz, en Ciudad Victoria, estado de Tamaulipas<sup>412</sup>; Ernesto Méndez, en San Luis de la Paz, estado de Guanajuato<sup>413</sup>; Juan Arjón López; y Fredid Román, en Chilpancingo, estado de Guerrero<sup>414</sup>.

391. Asimismo, según pudo observar la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, la violencia contra la prensa en México también se ha manifestado a través de agresiones, amenazas y ataques intimidatorios, tanto contra las y los periodistas como contra sus familiares<sup>415</sup>. De acuerdo a

<sup>405</sup> CPJ. 3 de febrero de 2022. [Roberto Toledo es el cuarto periodista mexicano asesinado en menos de cuatro semanas](#); El País. 31 de enero de 2022. [Asesinado el comunicador Roberto Toledo en Michoacán, el cuarto crimen contra la prensa en un mes en México](#).

<sup>406</sup> CPJ. 15 de febrero de 2022. [Asesinan a tiros al periodista mexicano Heber López en Oaxaca y las autoridades detienen a dos sospechosos del crimen](#); El Universal. 10 de febrero de 2022. [Matan al periodista Heber López en Oaxaca: hay dos detenidos](#); La Jornada. 10 de febrero de 2022. [Asesinan a periodista Heber López en Salina Cruz, Oaxaca](#).

<sup>407</sup> Article 19. 24 de marzo de 2022. [Jorge Luis Camero, periodista asesinado en Sonora](#); Aristegui Noticias. 25 de febrero de 2022. [Matan al periodista Jorge Camero Zazueta en Sonora](#).

<sup>408</sup> CPJ. 21 de marzo de 2022. [Asesinan a tiros al periodista mexicano Juan Carlos Muñiz en Zacatecas](#); El País. 4 de marzo de 2022. [Asesinado el periodista Juan Carlos Muñiz, el séptimo crimen contra la prensa en México este año](#); El Universal. 4 de marzo de 2022. [Asesinan a Juan Carlos Muñiz, reportero de Testigo Minero, en Fresnillo, Zacatecas](#).

<sup>409</sup> CPJ. 17 de marzo de 2022. [Asesinan a disparos al periodista mexicano Armando Linares en Zitácuaro](#); Aristegui Noticias. 15 de marzo de 2022. [Asesinan al periodista Armando Linares en Zitácuaro, Michoacán](#); Animal Político. 15 de marzo de 2022. [Asesinan en Michoacán al periodista Armando Linares, quien en enero denunció amenazas por su labor](#).

<sup>410</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 11 de mayo de 2022. Comunicado de prensa No. R102/22. [La RELE condena la persistencia de asesinatos a periodistas en México](#); CPJ. 12 de mayo de 2022. [El periodista mexicano Luis Enrique Ramírez es hallado sin vida en Culiacán](#); El País. 5 de mayo de 2022. [Asesinado el periodista Luis Enrique Ramírez, el noveno crimen contra la prensa en este año](#).

<sup>411</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 11 de mayo de 2022. Comunicado de prensa No. R102/22. [La RELE condena la persistencia de asesinatos a periodistas en México](#); CPJ. 17 de mayo de 2022. [Las periodistas mexicanas Yessenia Mollinedo y Johana García mueren asesinadas en Veracruz](#); El Sol de México. 9 de mayo de 2022. [Matan a dos periodistas en Veracruz: suman 11 comunicadores asesinados en 2022](#); BBC. 10 de mayo de 2022. [Violencia en México: matan a tiros a la periodista Yesenia Mollinedo y la camarógrafa Johana García en Veracruz](#).

<sup>412</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 12 de julio de 2022. Comunicado de prensa No. R157/22. [Las autoridades mexicanas deben detener la violencia contra periodistas y garantizar su derecho a ejercer el oficio de forma libre y segura](#); CPJ. 5 de julio de 2022. [Asesinan a disparos al periodista mexicano Antonio de la Cruz en Ciudad Victoria](#); Animal Político. 30 de junio de 2022. [Antonio de la Cruz, el periodista apasionado por el medio ambiente que se convirtió en el duodécimo asesinado en México este año](#).

<sup>413</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 16 de agosto de 2022. Comunicado de prensa No. 180/2022. [La Relatoría condena el asesinato del periodista Ernesto Méndez en México y señala que el 2022 registra la cifra más alta de crímenes contra la prensa en el país de los últimos 24 años](#); Deutsche Welle (DW). 3 de agosto de 2022. [Asesinan a periodista número 13 en México en 2022](#); Animal Político. 3 de agosto de 2022. [Asesinan al periodista Ernesto Méndez en Guanajuato; van 13 comunicadores muertos en 2022](#).

<sup>414</sup> Infobae. 22 de agosto de 2022. [Asesinaron en Guerrero al periodista Fredid Román](#); CNN. 23 de agosto de 2022. [Fiscalía de Guerrero investiga el homicidio del periodista mexicano Fredid Román](#).

<sup>415</sup> CPJ. 19 de septiembre de 2022. [Pistoleros amenazan al reportero mexicano Rodrigo Bustillos en Tehuacán](#); Animal Político. 26 de enero de 2022. [José Ignacio Santiago, periodista de origen zapoteco, es atacado a balazos en Oaxaca](#); El País. 27 de enero de 2022. [Atacado a balazos un periodista en Oaxaca: "En México te puede acallar la delincuencia o la autoridad"](#); CPJ. 11 de julio de 2022. [La periodista mexicana Susana Carreño resulta herida de gravedad cuando la atacan con un cuchillo en Puerto](#)

organizaciones de la sociedad civil, las cifras actuales permiten concluir que en México cada 14 horas se agrede a una persona periodista o medio de comunicación por ejercer su labor<sup>416</sup>. Según la información recibida por la Relatoría, este escenario de hostilidad para el ejercicio periodístico ha conducido a un temor generalizado de la prensa a reportar sobre temas sensibles como narcotráfico, corrupción o crimen organizado<sup>417</sup>.

392. Por otra parte, la CIDH y su Relatoría Especial advierten que los hechos previamente mencionados se insertan en un contexto de estigmatización constante por parte de funcionarios y líderes públicos hacia la prensa. Este tipo de declaraciones estigmatizantes y de descrédito han provenido de autoridades de gobierno como así también de dirigentes de diversos sectores políticos y lejos de contribuir al reconocimiento de la legitimidad de la labor periodística reducen significativamente el impacto de las medidas que se reportan como adoptadas por parte del Estado. El diseño de una campaña y las distintas actividades de promoción y capacitación se ven seriamente opacadas por la contundencia y reiteración de las declaraciones estigmatizantes desde las vocerías del Estado. En este contexto, la Relatoría observa que la sección “Quién es quién en las mentiras de la semana”, implementada por el Gobierno en junio del año pasado con el alegado fin de “informar” a la ciudadanía y desmentir las supuestas noticias falsas difundidas por los medios de comunicación, continúa siendo un espacio utilizado por el poder ejecutivo para estigmatizar y descalificar el trabajo de la prensa.

393. Como ya ha sido señalado anteriormente, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión reconoce que es legítimo, y en ciertas ocasiones un deber, que las autoridades estatales se pronuncien sobre cuestiones de interés público y se defiendan ante críticas o cuestionamientos de la prensa<sup>418</sup>. Sin embargo, al hacerlo no deben desacreditar ni estigmatizar a quien lo cuestiona, en razón de su alta investidura, del amplio alcance de sus pronunciamientos, y de los eventuales efectos que sus

---

[Vallarta](#); Animal Político. 1 de julio de 2022. [Hieren a la periodista Susana Carreño en Puerto Vallarta, Jalisco; tras una cirugía, la reportan fuera de peligro](#); CPJ. 24 de julio de 2022. [El periodista mexicano Rubén Haro sobrevive atentado en Ciudad Obregón](#); La Jornada. 17 de julio de 2022. [Periodista Rubén Haro resulta ileso tras ataque a balazos en Sonora](#).

<sup>416</sup> Article 19. 18 de agosto de 2022. [Primer semestre de 2022: La impunidad y negación ante la violencia extrema contra la prensa persiste](#).

<sup>417</sup> El Diario.es. 15 de febrero de 2022. [Violencia, miedo y precariedad: el riesgo de ser periodista en México](#); El País. 11 de febrero de 2022. [Sangre, balas y silencio: periodismo bajo el terror en México](#); Infobae. 26 de marzo de 2022. [Con miedo e impotencia, los periodistas trabajan en México](#); Animal Político. 24 de agosto de 2021. [‘Vivimos con miedo’: en 2021 se agrede a un periodista cada 12 horas en México](#).

<sup>418</sup> Corte IDH. Caso Apatz Barbera y otros Vs. Venezuela. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182. Párr. 131; Caso Ríos y otros vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194. Párr. 139.

expresiones pueden tener en ciertos sectores de la población<sup>419</sup>. Ello implica que deben abstenerse de realizar discursos que puedan, directa o indirectamente, alentar o promover violencias contra personas comunicadoras y periodistas<sup>420</sup>. Como ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los funcionarios públicos deben tener en cuenta que su condición implica una posición de garante de los derechos fundamentales de las personas y, por tanto, “sus declaraciones no pueden desconocer éstos ni constituir formas de injerencia directa o indirecta o presión lesiva en los derechos de quienes pretenden contribuir a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de su pensamiento”<sup>421</sup> y a abstenerse de realizar discursos que puedan, directa o indirectamente, alentar o promover violencias contra personas comunicadoras y periodistas.

394. Para la Relatoría Especial, el discurso oficial estigmatizante, que califica el trabajo de la prensa como “mentiras” o “noticias falsas”, o los etiqueta como “conservadores” o “del régimen”, no sólo contribuye al deterioro del debate público, sino que además tiene el potencial de incrementar los riesgos que prevalecen en la labor periodística, especialmente en un contexto de escalada de violencia contra personas comunicadoras. Frente al contexto adverso que enfrentan las y los periodistas para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y prensa, la Relatoría Especial recuerda que quienes ostentan posiciones de liderazgo público están llamados a mantener un discurso favorable a la deliberación pública. La Relatoría resalta que el deber de las autoridades y de funcionarias y funcionarios públicos de adoptar un discurso que contribuya a la libertad de expresión es uno de los componentes fundamentales de la obligación de prevención de los Estados frente a la violencia contra periodistas<sup>422</sup>. Como ya han señalado la CIDH y la Relatoría, los Estados tienen la obligación de adoptar medidas para prevenir la violencia contra periodistas, trabajadores y trabajadoras de los medios de comunicación, la cual “se acentúa ante situaciones o zonas en las cuales existe o se ha detectado un riesgo especial para los periodistas trabajadores de medios de comunicación”<sup>423</sup>. A este respecto, asimismo, la Relatoría Especial ha recordado a los Estados que “una medida de protección simple, pero sumamente eficaz, consiste en que

---

<sup>419</sup> Corte IDH. Caso Aritz Barbera y otros Vs. Venezuela. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182. Párr. 131; Caso Ríos y otros vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194. Párr. 139.

<sup>420</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comunicado de prensa no. R62/22. [La Relatoría alerta sobre la normalización y agudización de la violencia contra periodistas en México y urge a las autoridades a que activen medidas complementarias.](#)

<sup>421</sup> Corte IDH. Caso Aritz Barbera y otros Vs. Venezuela. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182. Párr. 131; Caso Ríos y otros vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194. Párr. 139.

<sup>422</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de justicia](#), OEA/Ser.LV/II. CIDH/RELE/INF. 12/13 31 diciembre 2013, párrs. 33 y 34.

<sup>423</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 15 de marzo de 2017. [Zonas Silenciadas: regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión](#). OEA/Ser.LV/II CIDH/RELE/INF.16/17. Párr. 155.

las más altas autoridades del Estado reconozcan de manera constante, clara, pública y firme la legitimidad y el valor de la labor periodística, aun cuando la información difundida pueda resultar crítica, inconveniente e inoportuna para los intereses del gobierno”<sup>424</sup>. Si bien, la CIDH reconoce las problemáticas derivadas de la difusión de noticias falsas y cree que las sociedades democráticas deben combatir los intentos de manipulación del debate público, también considera que el propósito de combatir las presuntas “mentiras” se puede canalizar por otras rutas institucionales. Ello debe realizarse con observancia de estándares de protección a la libertad de expresión, para que estrategias de combate a la desinformación no se vuelvan en mecanismos silenciadores, especialmente de las críticas e informaciones de interés público.

395. Asimismo, la RELE identifica que, en el caso del programa *Quien es Quien de las Mentiras*: (i) El Estado no ha hecho público los criterios sobre los cuales sus agentes concluyen desde un programa oficial que un contenido es “desinformación”, “noticia falsa”, “mentira” u otras etiquetas de tacha a periodistas y a su labor; (ii) habría un considerable esfuerzo de este espacio para enfocarse en determinadas notas periodísticas y personas que pueden ser críticas a la gestión gubernamental, por lo que el *Quien es Quien de las Mentiras* tendría el potencial de convertirse en una instancia unilateral, reactiva y desequilibrada en defensa del propio gobierno frente a la crítica, el espacio podría empezar a tener más semejanzas con la propaganda que con la información verificada; (iii) no se demostraría como las autoridades públicas, al etiquetar contenidos en el programa, atienden a las exigencias interamericanas de constatar en forma razonable, aunque no necesariamente exhaustiva, los hechos en los que fundamentan sus opiniones al referirse a asuntos de interés público<sup>425</sup>; (iv) habrían señalamientos y etiquetas que demostrarían que el programa incentiva la estigmatización a la prensa; (v) no habría posibilidad de la persona periodista o medio de comunicación etiquetado en el programa para que pueda defenderse ante este señalamiento de una instancia gubernamental, tampoco se atendería al principio de contradictorio antes del señalamiento público del contenido. Por ende, la RELE reitera que considera atípico --y no exento de riesgos para la democracia-- que se promueva una sección de auditoría gubernamental que etiqueta tanto a los contenidos como a los medios y periodistas que las publican. Las instituciones y las vocerías del Estado no son las plataformas idóneas u óptimas para evaluar la calidad

---

<sup>424</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 15 de marzo de 2017. [Zonas Silenciadas: regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión](#). OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.16/17.

<sup>425</sup> Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194. Párr.. 139.

(bajo supuestos de ética o veracidad) del periodismo<sup>426</sup> y los medios de comunicación son principalmente responsables ante el público y no ante el Gobierno<sup>427</sup>.

396. La CIDH y su RELE reconocen que el Estado tiene el deber de no solo respetar, sino también garantizar la libertad de expresión en su doble dimensión, tanto individual como colectiva. Por ello, valoran la voluntad política del Estado en avanzar para contrarrestar efectos negativos de la desinformación deliberada. Ahora bien, dichas medidas deben tener carácter universal - esto es, abarcar la desinformación deliberada como un fenómeno complejo, y no solo aquella que afectaría temas que son considerados sensibles en la agenda gubernamental -, atender a perspectivas de grupos históricamente vulnerables, estar enmarcadas por criterios objetivos y claros, y permitir el ejercicio del derecho de respuesta y de defensa ante a el señalamiento público de los contenidos. En este sentido, por un lado, la promoción de la labor de agencias verificadoras y de centros de investigación y estudio en el ámbito académico, incluso por medio de acuerdos de cooperación, memorandos de entendimiento y otras políticas públicas, permitiría aprovechar la experiencia, los criterios desarrollados por la comunidad global de *fact checking* y el conocimiento experto de estas instancias sin necesidad de crear controvertidos espacios de auditoría pública y estatal de contenidos. Por otro lado, el Estado puede estimular la adopción voluntaria de marcos de autorregulación. Las vías judiciales también cumplen un importante rol frente a posibles abusos en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión siempre y cuando las autoridades competentes observen la legalidad, legitimidad, necesidad y proporcionalidad de los límites ulteriores a la libertad de expresión, conforme los estándares interamericanos en la materia. Finalmente, la alfabetización mediática y digital para el desarrollo de habilidades cívicas debe ser prioritaria en las políticas del Estado destinadas a alegadamente combatir la desinformación deliberada. En resumen, la Relatoría considera que la promoción de una sección de chequeo gubernamental de contenidos periodísticos y etiquetado de periodistas y medios de comunicación pone en riesgo las garantías para la libertad de expresión, el debate público plural y diverso y la institucionalidad democrática en México. A partir de los hechos mencionados, la Relatoría considera que la sección “Quién es quién en las mentiras de la semana” adoptada por el poder ejecutivo contraviene estándares interamericanos sobre libertad de expresión, y llama al Estado a suspender esta práctica.

397. Ante la falta de reportes de avances significativos por parte del Estado, la CIDH considera que la recomendación está **pendiente de cumplimiento**, al tiempo que llama al Estado mexicano a

---

<sup>426</sup> CIDH. [Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión](#). Principio 6. 2000.

<sup>427</sup> CIDH. RELE. [Ética en los medios de difusión](#). 2004.

redoblar sus esfuerzos para promover un ambiente favorable al derecho a la libertad de expresión y de prensa y para erradicar cualquier tipo de pronunciamiento de parte de las autoridades públicas –sobre todo altos funcionarios– que puedan legitimar o enviar un mensaje permisivo a las violencias contra la prensa.

398. El propósito de esta recomendación parte de la premisa de que en un contexto de violencia ascendente contra la prensa es importante que la institucionalidad en su conjunto contribuya a un ambiente favorable a la libertad de expresión y la deliberación pública. La información recibida para considerar si hay avances o no en el cumplimiento de la recomendación contrasta con los registros de hechos de violencia contra la prensa y los reiterados mensajes estigmatizantes desde el poder público hacia la labor periodística.

399. La CIDH subraya que, ante el aumento de asesinatos, amenazas, agresiones físicas y ataques en contra de periodistas en México, es esencial que el Estado envíe mensajes claros que den cuenta del reconocimiento a la legitimidad y el valor de la labor periodística como premisa inicial e imprescindible de la recomendación a la cual se hace seguimiento. En este contexto, bajo la alegada premisa de garantizar la libertad de expresión en su dimensión colectiva y el acceso de la ciudadanía a la información, el *Quien es Quien de las Mentiras* envía mensajes confusos en relación con la labor de la prensa y podría contribuir a la estigmatización en contra de personas periodistas y medios de comunicación. Ello puede contravenir la obligación, por parte del Estado, de adoptar un discurso público que contribuya a prevenir la violencia contra periodistas<sup>428</sup>.

400. En relación con **definir una metodología única para generar y publicar estadísticas detalladas y desagregadas sobre violencia contra periodistas e investigaciones de las agresiones**, el Estado expresó que las estadísticas que genera el Mecanismo de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas obedecen a realizar análisis cuantitativos sobre las agresiones que son identificadas en el monitoreo de agresiones a partir de fuentes abiertas. Adicionalmente, se desarrollan estadísticas de los casos que conoce el Mecanismo y que son incorporados como personas beneficiarias. La Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE) realiza una sistematización de la información contenida en averiguaciones previas y carpetas de investigación de las denuncias presentadas relativas a delitos contra la libertad de expresión y emite informes mensuales de estadística. Señaló que, para el 2021, se realizó el “Informe Estadístico 2021 de la

---

<sup>428</sup> CIDH. Informe Anual 2013. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia). OEA/Ser.L/V/II.149. Doc. 50. 31 de diciembre de 2013, párr. 34.

---

Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión”, mismo que se actualizó con el “Informe Estadístico 2022 de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión”, publicados en su micrositio<sup>429</sup>.

401. Al respecto, la CNDH refirió que en su diagnóstico sobre los alcances y retos del "Mecanismo de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas" y la necesidad de una política de Estado para la protección a las personas defensoras y periodistas, publicado en mayo de 2022, la CNDH propone que, a partir de la información con la que cuenta el Mecanismo, diseñar coordinadamente con las UEP sistemas de alerta temprana, así como planes de contingencia desde un enfoque preventivo con la finalidad de evitar potenciales agresiones en las localidades o Entidades en las que se identifiquen circunstancias de especial atención a partir de los patrones de agresiones y mapas de riesgo que elabora la Coordinación Ejecutiva Nacional, desde luego corresponsabilizando a las autoridades de la Entidades federativas y municipios, tanto en planes de contingencia, como en políticas preventivas<sup>430</sup>.

402. Por su parte, Artículo 19 refirió que el Estado ha sido omiso en las recomendaciones de diseñar políticas que prevengan la violencia contra la prensa y que México continúa siendo uno de los Estados más peligrosos del mundo para el ejercicio del periodismo y la libertad de expresión, siendo insuficientes las actuales políticas de protección, que en tiene un enfoque reactivo y no preventivo. La organización indicó que, en su concepción actual, la Ley de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas no ha logrado contrarrestar las causas estructurales de violencia y agresiones contra la prensa en los últimos años, con al menos 156 asesinatos de periodistas desde el año 2000, incluyendo a 12 personas beneficiarias del actual Mecanismo de Protección. Así, la organización indicó que de 2016 a junio de 2022, Artículo 19 registró 3,753 ataques contra la prensa en posible vínculo con su labor, de los cuales, entre el 46.15% anuales fueron perpetrados por personas servidoras públicas.

403. Ante la falta de información que permita analizar avances significativos, y al igual que en los últimos informes, la Comisión y su Relatoría Especial consideran que la recomendación continúa en **cumplimiento parcial**.

---

<sup>429</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>430</sup> CNDH, Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, del 21 de octubre de 2022, pág. 21.

404. Con el fin de orientar la implementación de esta recomendación, la CIDH insta al Estado mexicano a continuar en los esfuerzos de sistematización y actualización de cifras y de indicadores en materia de violencia contra periodistas, además de incrementar el trabajo de coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

405. Respecto a **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 cometidos contra periodistas y contra la libertad de expresión**, el Estado indicó que la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión destacó que con la Reforma Constitucional a la fracción XXI del Artículo 73, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2012, se establece que “Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta”; posteriormente el 03 de mayo del 2013 se reforma el artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales en donde se establecen los supuestos para que la Federación pueda ejercer la multicitada Facultad de Atracción y que con posterioridad a partir del 5 de mayo del 2014 entra en vigor el Código Nacional de Procedimientos Penales en el cual se contempla la misma facultad en su artículo 21. En este sentido, el Estado indicó que, desde el 2013 la FEADLE ha ejercido la facultad de atracción<sup>431</sup>.

406. Respecto a esta recomendación, Artículo 19 refirió que tanto la FEADLE como otras fiscalías estatales reportan números bajos del uso del Protocolo Homologado para Atención a Delitos de Libertad de Expresión<sup>432</sup>. Además, indicó que, a través de solicitudes de información de transparencia, ha documentado que, del 2018 al 2020, la FEADLE sólo reportó 83 averiguaciones previas o carpetas de investigación en las cuales se realizaron análisis de contexto a partir de fuentes abiertas, bajo la metodología propuesta en el Protocolo Homologado. Al respecto, esta organización señaló que, entre

---

<sup>431</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano. El Estado indicó que esta información se puede consultar en este enlace: <http://fgr.org.mx/swb/FEMDH/FEADLE>. Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

<sup>432</sup> Artículo 19. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, 17 de octubre de 2022.

todas las fiscalías estatales en el mismo periodo sólo reportan 190 averiguaciones previas o carpetas de investigación que hayan seguido el protocolo<sup>433</sup>.

407. Artículo 19 expresó que, incluso si la FEADLE sí decide tomar un caso, esto no implica el acceso a la justicia, ya que según las mismas estadísticas de la FEADLE<sup>434</sup>, ha conocido 1433 denuncias desde el 2010 (año de su creación) hasta agosto de 2021. Cuenta con una cifra de 25 sentencias en total. En este sentido, sólo 1.74% de los casos que han sido del conocimiento de la FEADLE han obtenido una sentencia que puede presumir el acceso a la justicia de las personas periodistas implicadas. Considerando estos datos, la cifra de impunidad de los casos que la FEADLE sí ha atraído, es de 98.26%, como cifra histórica. Es decir, la gran mayoría de los casos de delitos o violaciones de derechos humanos contra la prensa permanecen impunes, independientemente de si lo tome la institución especializada o no.

408. Además de los patrones generales de violencia que se han documentado por organizaciones de la sociedad civil, Artículo 19 documentó que cada vez ocurren más agresiones contra periodistas mujeres. Al respecto, indicó que, según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía<sup>435</sup>, del total de personas que se identificaron como periodistas en el 2020, 71.40% son hombres, mientras que sólo el 28.6% son mujeres<sup>436</sup>. Sin embargo, esta organización manifestó que, en cuanto a agresiones se refiere, del 2018 al 2021, las mujeres representan porcentajes mayores y, además, resaltó la existencia de una tendencia al aumento en la violencia contra periodistas mujeres indicando que, casi cada año, estas últimas representan un porcentaje mayor de agresiones<sup>437</sup>. Otra tendencia resaltada por Artículo 19 fue el incremento de la violencia en la esfera digital<sup>438</sup>.

409. Conforme surge del informe estadístico de la FEADLE actualizado a septiembre de 2021, de los 92 homicidios de periodistas registrados desde 2010 hasta la fecha, la Fiscalía Especial habría reconocido la competencia en 27 de ellos al entender que existía un móvil vinculado a la actividad

---

<sup>433</sup> Artículo 19. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, 17 de octubre de 2022.

<sup>434</sup> FGR, [Conoce a la Fiscalía Especial para la atención de delitos cometidos contra la libertad de expresión](#), 1 de abril de 2019.

<sup>435</sup> INEGI, [Estadísticas a propósito de las personas ocupadas como periodistas y locutoras](#), Mayo 2020.

<sup>436</sup> Artículo 19. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, 17 de octubre de 2022.

<sup>437</sup> Artículo 19. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, 17 de octubre de 2022.

<sup>438</sup> Artículo 19. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, 17 de octubre de 2022.

periodística<sup>439</sup>. Por el contrario, en 65 casos –lo que representa el 70.7%– se habría determinado la incompetencia al no encontrar relación alguna con el ejercicio del derecho a la libertad de expresión<sup>440</sup>. La Comisión y su Relatoría consideran que el número de casos bajo competencia de la FEADLE continúa siendo bajo en comparación con las cifras elevadas de asesinatos de periodistas reportadas.

410. Asimismo, persisten retos relacionados con la falta de utilización de la facultad de atracción en casos que involucran la posible participación de funcionarios públicos estatales o municipales. En ese sentido, la Comisión considera que la recomendación continúa **parcialmente cumplida**.

411. Respecto de **mantener el carácter especializado de la FEADLE y dotarla de recursos**, el Estado se refirió al acuerdo A/145/10 del 5 de julio de 2010, mediante el cual se crea la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión, que es la instancia especializada para dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones y, en su caso, la persecución de los delitos cometidos en contra de quienes ejercen la actividad periodística. Con respecto a dotar a la FEADLE de recursos económicos, el Estado indicó que es importante señalar que la asignación y determinación del presupuesto institucional, corresponde al Congreso de la Unión, y en su caso a las áreas especializadas de cada institución en materia presupuestaria<sup>441</sup>.

412. Respecto a esta recomendación, la Comisión recibió información sobre una supuesta reducción presupuestaria para el año 2022, tanto en el ámbito de la FEADLE como de otras fiscalías especializadas adscritas a la Fiscalía General de la República (FGR)<sup>442</sup>. Según la información disponible, el proyecto presupuestario para la Fiscalía Especial para la Atención de delitos contra la libertad de Expresión representaría uno de los más bajos de todas las fiscalías especiales con las que cuenta la

---

<sup>439</sup> Fiscalía General de la República. Informe estadístico 2021 Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE). Información enviada por la Misión Permanente de México ante la OEA. 12 de octubre de 2022. Archivo de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

<sup>440</sup> Fiscalía General de la República. Informe estadístico 2021 Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE). Información enviada por la Misión Permanente de México ante la OEA. 12 de octubre de 2022. Archivo de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión; El Financiero. 22 de octubre de 2021. [Feadle rechaza indagar 71% de asesinatos de periodistas](#).

<sup>441</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>442</sup> Animal Político. 10 de septiembre de 2021. [Pese a violencia e impunidad recortan presupuesto para indagar torturas y ataques a periodistas](#); LatAm Journalism Review. 22 de julio de 2022. [En México, la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión tiene larga historia pero pocos resultados](#).

FGR<sup>443</sup>. En virtud de lo anterior, la Comisión considera que la recomendación se encuentra **pendiente de cumplimiento**.

413. En relación con la recomendación de **adoptar protocolos especiales de investigación**, el Estado dio cuenta que los días 11 y 12 de octubre de 2018, en la XL Asamblea Plenaria de la CNPJ, las personas integrantes de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia aprobaron el Protocolo Homologado de Investigación de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión<sup>444</sup>. También, indicó que, el 12 de noviembre de 2018, la Secretaría Técnica de la CNPJ publicó en el DOF el extracto del Protocolo<sup>445</sup>. Además, señaló que la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE) elaboró el Protocolo Homologado de investigación de Delitos Cometidos Contra la Libertad de Expresión, con el objetivo de otorgar a la persona periodista el apoyo, orientación, asesoría jurídica y protección que garantice la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia del ejercicio de la actividad periodística, así como a sus familiares directos. Dicho protocolo fue aprobado el 11 de octubre de 2018<sup>446</sup>. Asimismo, el Estado informó que se elaboró el Estándar de Competencia de “Investigación de delitos cometidos contra la libertad de expresión bajo el enfoque diferencial y especializado”, con la finalidad de demostrar los conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes requeridas para que una persona realice dicha actividad; en este sentido, el Instituto Nacional de Ciencias Penales, en colaboración con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, impartió al personal sustantivo adscrito a la FEADLE, el curso “Investigación de delitos cometidos contra la libertad de expresión” del 23 de octubre al 6 de noviembre de 2018<sup>447</sup>.

414. Además, el Estado indicó que, como parte de la entrada en vigor del Protocolo Homologado de Investigación de Delitos Cometidos Contra la Libertad de Expresión, la FEADLE en coordinación con la organización civil ProVoces (proyecto financiado por USAID), llevó a cabo la capacitación de agentes del Ministerio Público de las entidades de la República en las instalaciones de la Fiscalía General de la República. Dicho proceso de capacitación incluyó un curso presencial de una

---

<sup>443</sup> Animal Político. 10 de septiembre de 2021. [Pese a violencia e impunidad recortan presupuesto para indagar torturas y ataques a periodistas](#); El Financiero. 26 de enero de 2022. [Caso Lourdes Maldonado: 93% de crímenes contra periodistas quedan impunes](#).

<sup>444</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>445</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>446</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>447</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

semana en las instalaciones de “la Muralla” del 25 al 29 de marzo de 2019. El Estado señaló que con el Protocolo se establecieron los parámetros y elementos que debe reunir una investigación completa e imparcial, para determinar responsabilidades penales en los delitos cometidos contra periodistas y/o instituciones de medios de comunicación con motivo del ejercicio del derecho a la libertad de expresión. El Protocolo Homologado de Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada y Desaparición cometida por Particulares (PHI) establece una técnica de investigación específica y diferenciada para la investigación de estos delitos, al ofrecer una guía pormenorizada respecto a la investigación de estos delitos durante la etapa inicial del proceso penal, así como directrices para conducir la investigación bajo un esquema metodológico de un Plan de Investigación, de la aplicación de actos de investigación que tomen en consideración las características específicas de la víctima y sus condiciones de vulnerabilidad<sup>448</sup>.

415. En sus informes de seguimiento de recomendaciones previos, la CIDH y la Relatoría Especial han reconocido los esfuerzos de la FEADLE en el impulso procesal para investigar y sancionar delitos cometidos contra quienes ejercen la actividad periodística. Asimismo, han observado que la FEADLE ha logrado avances importantes en sentencias condenatorias y detenciones de presuntos responsables de crímenes contra periodistas. No obstante, preocupa a la Comisión, el alza de la violencia en México contra las personas que ejercen la labor periodística, por lo que la Comisión considera que la recomendación se encuentra **parcialmente cumplida**.

416. Para orientar el cumplimiento de esta recomendación, la CIDH invita al Estado a fortalecer las acciones dirigidas a la adopción plena de los protocolos existentes en los procesos de investigación. Asimismo, la Comisión insta al Estado a aportar información contrastada entre las denuncias recibidas por parte de periodistas en contextos de riesgo por su labor, con las sentencias emitidas por la autoridad jurisdiccional competente en la materia.

417. Respecto a **mejorar la relación existente entre la jurisdicción federal y la jurisdicción estatal**, el Estado indicó que la relación existente entre ambas jurisdicciones es de cooperación mutua, intercambio de información y apoyo constante a fin de obtener resultados positivos en las investigaciones existentes<sup>449</sup>. El Estado destacó que, en caso de contar con una investigación donde se advierta la competencia de la Fiscalía General del Estado, la misma es remitida a su favor por ser competente en razón del fuero, evitando así dilaciones procesales innecesarias. Así, señaló que en la investigación de

---

<sup>448</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>449</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

casos correlacionados se tiene coordinación y se da vista a las Fiscalías Locales en los casos que involucren armas de fuego<sup>450</sup>. Asimismo, el Estado señaló que en todas las carpetas de investigación se actúa de forma adecuada en la investigación criminal en base a protocolos de actuación acorde al marco legal y en respeto irrestricto de los derechos humanos<sup>451</sup>.

418. Finalmente, el Estado informó que, el Código Nacional de Procedimientos Penales, establece los lineamientos de competencia entre el fuero común y el fuero federal, los cuales deberá observar en todo momento la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Cometidos en contra de la Libertad de Expresión, a fin de no entorpecer la investigación de este tipo de delitos. Así, la competencia está debidamente definida en el Código Nacional de Procedimientos Penales, Código Penal Federal y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por lo que se tiene por cumplido. En virtud de lo anterior, se ha mejorado la relación existente entre la jurisdicción federal y la jurisdicción estatal a fin de evitar que conflictos de competencia entorpezcan o retarden las investigaciones<sup>452</sup>.

419. La organización Artículo 19 expresó que el Estado tiene pendiente la generación de una Política Pública Integral que reconozca la interrelación e interdependencia de las obligaciones que tiene el Estado para posibilitar que el periodismo y el derecho a la libertad de expresión y acceso a la información se ejerza de forma libre y segura. La organización destacó que el Estado mexicano no sólo debe trabajar en prevención, sino en la coordinación entre las distintas entidades federativas y niveles de gobierno con el fin de generar medidas de protección, así como combatir la impunidad investigando diligentemente los ataques contra la prensa y los asesinatos del gremio periodístico<sup>453</sup>.

420. En este sentido, conforme surge del informe estadístico de la FEADLE actualizado a septiembre de 2021, de los 92 homicidios de periodistas registrados desde 2010 hasta la fecha, la Fiscalía Especial habría reconocido la competencia en 27 de ellos al entender que existía un móvil vinculado a la actividad periodística<sup>454</sup>. Por el contrario, en 65 casos –lo que representa el 70.7%– se habría determinado

---

<sup>450</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>451</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>452</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>453</sup> Artículo 19. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, 17 de octubre de 2022.

<sup>454</sup> Fiscalía General de la República. Informe estadístico 2021 Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE). Información enviada por la Misión Permanente de México ante la OEA. 12 de octubre de 2022. Archivo de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

la incompetencia al no encontrar relación alguna con el ejercicio del derecho a la libertad de expresión<sup>455</sup>. La Comisión y su Relatoría consideran que el número de casos bajo competencia de la FEADLE continúa siendo bajo en comparación con las cifras elevadas de asesinatos de periodistas reportadas.

421. De acuerdo con la información reportada por sociedad civil, desde su creación en 2010 y hasta 2021, la FEADLE ha conseguido 28 condenas, de las cuales seis corresponden a casos de asesinatos de periodistas<sup>456</sup>. No obstante, las cifras de crímenes contra la prensa ocurridas entre 2010 y 2021 supera ampliamente esa cifra<sup>457</sup>. Asimismo, la sociedad civil ha reportado que la FEADLE actúa bajo “excesiva discrecionalidad” al asumir casos<sup>458</sup>. El Comité para la Protección de Periodistas ha documentado 28 asesinatos no resueltos de periodistas durante los últimos 10 años, lo cual según sostuvieron es el mayor número de casos sin condena de los países que analizan, y al cual consideran “el país más peligroso para periodistas del hemisferio occidental”<sup>459</sup>. En virtud de lo anterior, la Comisión considera que la recomendación continúa **parcialmente cumplida**.

422. Con la finalidad de orientar el cumplimiento de esta recomendación, es necesario establecer criterios objetivos que permitan determinar cuándo se ejerce la facultad de atracción a nivel federal, evitando medidas discrecionales. Asimismo, ante el alza de la violencia contra periodistas en el país, resulta necesario fortalecer los procesos de investigación y evitar retrasos en los procesos.

423. Respecto a **permitir que las víctimas, sus familias y, cuando haya lugar, sus coadyuvantes puedan participar en los procesos penales**, el Estado indicó que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas ha brindado acompañamiento y asesoría jurídica a las víctimas de delitos en las diversas etapas del procedimiento penal. Asimismo, a través de la Dirección Especializada en Atención a Periodistas y Defensores de Derechos Humanos, se otorga el servicio de orientación, asesoría, representación y acompañamiento legal en 472 casos que involucran a personas periodistas en situación

---

<sup>455</sup> Fiscalía General de la República. Informe estadístico 2021 Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE). Información enviada por la Misión Permanente de México ante la OEA. 12 de octubre de 2022. Archivo de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión; El Financiero. 22 de octubre de 2021. [Feadle rechaza indagar 71% de asesinatos de periodistas](#).

<sup>456</sup> LatAm Journalism Review. 22 de julio de 2022. [En México, la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión tiene larga historia pero pocos resultados](#); CPJ. 1 de noviembre de 2022. [La impunidad por el asesinato de periodistas: La gran mayoría de los asesinos de periodistas andan libres](#).

<sup>457</sup> LatAm Journalism Review. 22 de julio de 2022. [En México, la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión tiene larga historia pero pocos resultados](#); CPJ. 1 de noviembre de 2022. [La impunidad por el asesinato de periodistas: La gran mayoría de los asesinos de periodistas andan libres](#).

<sup>458</sup> Swissinfo. 2 de noviembre de 2021. [La impunidad da alas a los crímenes contra los periodistas en México](#); Latinus. 2 de noviembre de 2021. [En México quedan impunes 98% de las agresiones contra periodistas: Artículo 19](#).

<sup>459</sup> CPJ. 1 de noviembre de 2022. [La impunidad por el asesinato de periodistas: La gran mayoría de los asesinos de periodistas andan libres](#).

de víctima, en delitos que atentan contra la libertad de expresión y la integridad humana, como lo es el delito de homicidio, en aras de garantizar el acceso a la justicia, la verdad y reparación integral en los actos de investigación, procedimientos penales y procedimientos no jurisdiccionales.

424. Asimismo, el Estado refirió que la CEAV, por medio de la Coordinación General de los Centros de Atención Integral, apoya en las solicitudes recibidas para brindar atención y/o acompañamiento multidisciplinario para que las víctimas, sus familias y, cuando haya lugar, sus coadyuvantes participen 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<sup>460</sup>. Asimismo, el Estado indicó que la CEAV cuenta con un Protocolo de la Asesoría Jurídica Federal cuyo objetivo es brindar al Asesor Jurídico Federal, una herramienta con la cual pueda desarrollar cada una de las diversas actividades que tiene dentro del procedimiento penal acusatorio para garantizar los derechos de las víctimas, en especial, el derecho a la protección, a la verdad, justicia y reparación integral, asegurando la investigación y el debido proceso. El Estado destacó que, atendiendo al principio de participación conjunta establecido en la Ley General de Víctimas, el Asesor Jurídico Federal se encuentra obligado a garantizar el derecho de las víctimas a colaborar con las investigaciones y las medidas para lograr superar su condición de vulnerabilidad, atendiendo al contexto, siempre y cuando las medidas no impliquen un detrimento a sus derechos<sup>461</sup>.

425. Finalmente, el Estado expresó que, el artículo 110 del Código Nacional de Procedimientos Penales establece que la designación de asesor jurídico podrá hacerse en cualquier etapa del procedimiento por las víctimas u ofendidos, el cual deberá ser licenciado en derecho o abogado titulado, quien tendrá que acreditar su profesión desde el inicio de su intervención mediante cédula profesional; sólo promoverá lo que previamente informe a su representado e intervendrá en representación de la víctima u ofendido en igualdad de condiciones que el Defensor. Asimismo, prevé que cuando la víctima u ofendido perteneciere a un pueblo o comunidad indígena, el asesor jurídico deberá tener conocimiento de su lengua y cultura y, en caso de que no fuere posible, deberá actuar asistido de un intérprete que tenga dicho conocimiento<sup>462</sup>.

426. La Comisión observa que el Estado informó que la garantía de participación en la investigación de los familiares se realiza a través de la CEAV. No obstante, la solicitud que se podría

---

<sup>460</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>461</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>462</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

realizar desde dicha institución a través de sus asesores y asesoras jurídicos no garantiza en consecuencia que la fiscalía permita la participación y acceso de las familias a las investigaciones. Asimismo, el Estado no aporta información de ejemplos o resultados que permitan dar cuenta que el derecho previsto en la recomendación se garantice. Por lo anterior, la Comisión considera que la recomendación continúa **parcialmente cumplida**.

427. Para orientar el cumplimiento de esta recomendación, es necesario que las instituciones encargadas de la representación de las víctimas, a nivel federal y estatal, y las víctimas *per se* tengan garantizado el derecho ante las fiscalías para poder participar de las investigaciones. De igual forma, es necesario que el Estado remita información respecto de cómo las autoridades de procuración de justicia garantizan el cumplimiento de la recomendación.

## H. Acceso a la información

- En cuanto a la atribución que le confiere la ley de Acceso a la Información a la Consejería Jurídica de la presidencia, se recomienda reglamentar dicha facultad de acuerdo a los principios internacionales referidos a acceso a la información pública y seguridad nacional.
- Fortalecer las leyes, políticas y prácticas para asegurar que las autoridades judiciales tengan pleno acceso a la información relevante cuando investigan y procesan casos de violaciones a los derechos humanos atribuidas a miembros de las fuerzas de seguridad.
- Adoptar las medidas pertinentes para que los cuerpos de seguridad recopilen, sistematicen y publiquen periódicamente la información referida a afectaciones a la vida e integridad, como consecuencia de la lucha contra el crimen organizado. La información relativa a tales afectaciones deberá hacer una descripción del lugar donde ocurrieron, la fecha, los datos de la unidad del sector seguridad que hubiera estado presente cuando ocurrieron, información sobre su mandato y control. Así mismo, cuáles fueron las causas de la afectación y de la incapacidad para impedir las.

428. En cuanto a la recomendación de reglamentar la atribución que le confiere la ley de Acceso a la Información a la Consejería Jurídica de la presidencia para que se ajuste a los principios internacionales referidos a acceso a la información pública y seguridad nacional, el Estado en su primer

informe manifestó no contar con información actualizada<sup>463</sup>. No obstante, en sus observaciones a la versión preliminar del informe, el Estado señaló que el artículo 5 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) señala que **no se podrá reservar la información cuando**, entre otros casos: **a)** se trate de violaciones graves a los derechos humanos **y b)** se trate de delitos de lesa humanidad conforme a los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, las resoluciones emitidas por organismos internacionales cuya competencia sea reconocida por el Estado mexicano, así como en las disposiciones legales aplicables. En este sentido, manifestó que la facultad de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal para promover el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del INAI por motivos de seguridad nacional ya fue regulada por el Poder Legislativo y acotada a las hipótesis señaladas, por lo que, en su criterio, su ejercicio respeta los principios internacionales sobre acceso a información pública y seguridad nacional. Al respecto, señaló que esto es así considerando que el recurso de revisión sólo se interpone en aquellos casos en los cuales se considera necesario resguardar la información relativa a garantizar las bases y estructuras mínimas que se requieren para lograr la estabilidad, permanencia e integridad del Estado mexicano<sup>464</sup>.

429. Asimismo, el Estado manifestó que, el 16 de mayo de 2022, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los recursos de revisión en materia de seguridad nacional **3/2021 y 6/2021**, determinó que **“el recurso de revisión en materia de seguridad nacional constituye un medio de defensa legal extraordinario o de carácter excepcional**. Lo anterior es así porque, tratándose de los sujetos obligados, tanto la Constitución como la legislación de la materia establecieron como principio general el carácter vinculatorio, definitivo e inatacable de las resoluciones del INAI (...)”. Al respecto, el Estado manifestó que, según estas decisiones, este recurso “no puede suponer un medio de defensa de la legalidad de todas y cada una de las cuestiones resueltas por el INAI, como si se tratara de una segunda instancia; de ahí que, por su propia naturaleza, el recurso se limita al análisis de aquellas determinaciones, ya sean de carácter sustantivo o adjetivo, que tengan como resultado la divulgación de cierta información que, a juicio de las autoridades responsables o sujetos obligados, pueda poner en peligro la seguridad nacional; cuestión que será resuelta de manera definitiva y con plena jurisdicción por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación”<sup>465</sup>.

---

<sup>463</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>464</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

<sup>465</sup> Cita del Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

430. En materia de acceso a la información, la organización Artículo 19 hizo referencia a la Evaluación Nacional de los Organismos Garantes del Derecho a la Información (en adelante “ENOGDAI”). Indicó que, por medio de dicha iniciativa, se analizó la actuación de los 33 Organismos Garantes del Derecho a la Información (32 locales y uno del ámbito federal), tomando como fundamento las obligaciones y atribuciones que les otorga la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Además, manifestó que en la ENOGDAI se calcula el índice de recurrencia de los sujetos obligados de cada entidad federativa, es decir, el porcentaje de recursos de revisión que fueron interpuestos respecto al total de solicitudes de información presentadas<sup>466</sup>.

431. En este sentido, la referida organización indicó que los hallazgos dan cuenta que los estados con los mayores índices de recurrencia fueron Veracruz (31.9%), San Luis Potosí (22.1%) y el Estado de México (19.8%). Por otro lado, los índices de recurrencia más bajos se registraron en Jalisco (2.3%), Nayarit (2.8%) y la Ciudad de México (3.5%). Resalta también que la causa más común por la que se interpusieron recursos de revisión durante 2019 fue la falta de respuesta del sujeto obligado dentro de los plazos que marca la ley<sup>467</sup>. También, la organización manifestó que es significativo que en 36.5% de las resoluciones a recursos de revisión emitidas durante 2019, los Organismos Garantes no analizaron el fondo de los recursos, pues 20.4% de las resoluciones desecharon los recursos de revisión y 16.1% los sobreseyeron<sup>468</sup>.

432. En relación con la opacidad relativa a la información sobre “seguridad nacional”, la Comisión tomó conocimiento de un decreto emitido por el gobierno federal por el que se declaró de “interés público y seguridad nacional la realización de proyectos y obras a cargo del Gobierno de México asociados a infraestructura de los sectores comunicaciones, telecomunicaciones, aduanero, fronterizo, hidráulico, hídrico, medio ambiente, turístico, salud, vías férreas, ferrocarriles en todas sus modalidades, energético, puertos, aeropuertos y aquellos que, por su objeto, características, naturaleza, complejidad y magnitud, se consideren prioritarios y/o estratégicos para el desarrollo nacional”. Según fue reportado a la Comisión y su Relatoría Especial, la norma podría constituir una vulneración directa al derecho de acceso a la

---

<sup>466</sup> Artículo 19. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, 17 de octubre de 2022.

<sup>467</sup> Artículo 19. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, 17 de octubre de 2022.

<sup>468</sup> Artículo 19. Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe “Situación de Derechos Humanos en México”, 17 de octubre de 2022.

información pública, reconocido por la Constitución mexicana y los tratados internacionales de derechos humanos a los que el Estado se ha adherido<sup>469</sup>.

433. En relación con lo antes mencionado, en sus observaciones al presente informe, el Estado informó a la CIDH que el INAI presentó controversia constitucional (217/2021) respecto del citado acuerdo ante la SCJN. Así, el 13 de diciembre de 2021, el Ministro instructor en el asunto se pronunció respecto de la suspensión solicitada por el INAI, refiriendo como procedente la suspensión de todos los efectos y consecuencias del acuerdo impugnado que deriven de catalogar la información detallada en éste como de interés público y seguridad nacional, sin cumplir con los supuestos que las leyes respectivas prevén para ese efecto. Derivado de lo anterior, el Estado señaló que la SCJN suspendió los efectos del acuerdo materia de análisis, aunque aclaró que los efectos del citado acuerdo no implican que la información relacionada con proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público sean catalogados como información reservada en términos generales, considerando que corresponde a cada sujeto obligado atender las solicitudes de acceso a la información en los términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>470</sup>.

434. Asimismo, la CIDH y su RELE han recibido información sobre la existencia de restricciones para hacer efectivo el uso de los mecanismos formales de acceso a la información previstos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>471</sup>. En este sentido, la CIDH y la RELE tuvieron conocimiento de que la Oficina Presidencial sería uno de los sujetos obligados que mayores obstáculos presenta a la hora de otorgar información pública a solicitud de particulares<sup>472</sup>. De acuerdo con un informe de la organización Artículo 19 México, al analizar las respuestas a 30 solicitudes de información dirigidas a la Oficina de la Presidencia de la República, relacionadas con 28 declaraciones del presidente,

---

<sup>469</sup> CIDH, [Informe Anual. Capítulo V](#), México, 2021, párr. 335. Citó: 4 Infobae, Por qué el decreto de AMLO pone en riesgo el acceso a la información pública: “Lo más delicado es incluir la expresión ‘seguridad nacional’”, 23 de noviembre de 2021; Expansión, AMLO declara de seguridad nacional los proyectos de infraestructura de la 4T, 23 de noviembre de 2021; Proceso, ONU-DH analiza implicaciones de acuerdo de AMLO sobre seguridad nacional, 29 de noviembre de 2021.

<sup>470</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

<sup>471</sup> Artículo 19. 4 de abril de 2022. [Negación: informe anual 2021 sobre libertad de expresión e información en México](#); El Economista. 18 de febrero de 2022. [Niega Presidencia tener datos sobre eventos que organiza](#); The Washington Post. 16 de agosto de 2022. [El acceso a la información en México se dificulta y el INAI debe dejar de ser tibio](#); Human Rights Watch. 28 de enero de 2022. México: [La transparencia y la privacidad, amenazadas](#); Eme Equis. 20 de julio de 2022. [Con AMLO se disparan las negativas a dar información por estar “reservada” o “clasificada”](#); Article 19. 18 de julio de 2022. [ENOGDAI: Evaluación Nacional de los Órganos Garantes del Derecho a la Información](#).

<sup>472</sup> El Economista. 18 de febrero de 2022. [Niega Presidencia tener datos sobre eventos que organiza](#); The Washington Post. 16 de agosto de 2022. [El acceso a la información en México se dificulta y el INAI debe dejar de ser tibio](#); Human Rights Watch. 28 de enero de 2022. México: [La transparencia y la privacidad, amenazadas](#); Eme Equis. 20 de julio de 2022. [Con AMLO se disparan las negativas a dar información por estar “reservada” o “clasificada”](#); Article 19. 18 de julio de 2022. [ENOGDAI: Evaluación Nacional de los Órganos Garantes del Derecho a la Información](#).

observaron que en 50% de los casos, este sujeto obligado se declaró incompetente, mientras que en 27% indicó no haber localizado información documental relacionada con la solicitud y, en un 3% señaló que previamente había declarado la inexistencia de la información. En conclusión, señalan que en prácticamente un 80% del total de respuestas no se aportó sustento documental de los dichos oficiales bajo diversos fundamentos<sup>473</sup>.

435. La CIDH ha señalado en varias oportunidades que la atribución que la LGTAIP da a la Consejería Jurídica de la Presidencia para solicitar la revisión de una decisión del INAI de desclasificar información, argumentando motivos de seguridad nacional, representa riesgos para el acceso a la información de elevado interés público. Sin embargo, a partir de la información proporcionada por el Estado, la CIDH ha tomado atenta nota de que el artículo 5 de la LGTAIP señala que no se puede clasificar como reservada información relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad. Asimismo, ha observado la información remitida sobre las dos resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 2022 frente a recursos de revisión interpuestos por la Consejería Jurídica de la Presidencia contra decisiones del INAI. Al respecto, la CIDH valora que las decisiones de la Suprema Corte recalquen el carácter excepcional de la atribución establecida en el artículo 157 de la LGTAIP, sin que pueda usarse como segunda instancia y considerando que el recurso debe limitarse a contrarrestar determinaciones de divulgar información que pueda poner en peligro la seguridad nacional, lo cual de manera definitiva es resuelto por la Suprema Corte. A partir de lo anterior, la CIDH observa que la atribución que establece el artículo 157 de la LGTAIP estaría limitada legalmente por el artículo 5 de la misma normativa, en el sentido de que no podría usarse para clasificar como reservada información relacionada con violaciones graves a derechos humanos y, además, se trata de una atribución que, según ha sido confirmada por la Suprema Corte, además de que exclusivamente debe ser resuelta por ese órgano judicial, tiene un carácter excepcional y limitado. Considerando la última posición reportada por el Estado, en torno a las decisiones de la Suprema Corte de Justicia, la CIDH considera que esta recomendación se encuentra cumplida a un nivel **parcial sustancial**.

436. Asimismo, con miras a orientar la implementación de esta recomendación, la Comisión invita al Estado a proporcionar información adicional sobre las decisiones que la Suprema Corte de Justicia ha adoptado para resolver el recurso de revisión señalado en la LGTAIP, con miras a verificar si ese Tribunal ha determinado otros límites a la atribución de la Consejería Jurídica de la Presidencia, considerando el acceso a la información de interés público. Igualmente, la Comisión invita al Estado a

---

<sup>473</sup> Artículo 19. 4 de abril de 2022. [Negación: informe anual 2021 sobre libertad de expresión e información en México.](#)

informar si existe otra normativa o reglamento interno que confirme la excepcionalidad de la atribución de la Consejería Jurídica de la Presidencia establecida en el artículo 157 de la LGTAIP, así como datos que demuestren que en la práctica el ejercicio de esa atribución no se utiliza para limitar el acceso a información de interés público. Finalmente, la Comisión también queda atenta a cómo se desarrolla la controversia constitucional informada por el Estado (217/2021) respecto del decreto emitido por el gobierno federal por el que se declaró de “interés público y seguridad nacional la realización de proyectos y obras a cargo del Gobierno de México asociados a infraestructura de los sectores comunicaciones, telecomunicaciones, aduanero, fronterizo, hidráulico, hídrico, medio ambiente, turístico, salud, vías férreas, ferrocarriles en todas sus modalidades, energético, puertos, aeropuertos y aquellos que, por su objeto, características, naturaleza, complejidad y magnitud, se consideren prioritarios y/o estratégicos para el desarrollo nacional”.

437. En relación con 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 refirió que tiene el compromiso de legislar en colaboración de los tres niveles de gobierno las leyes y reglamentos necesarios para establecer las leyes y políticas que garanticen a las autoridades judiciales el acceso a la información en materia de delitos cometidos en contra de los derechos humanos. El Estado indicó que se han fortalecido 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.

438. El Estado dio cuenta de que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública extienden el ejercicio de los derechos de acceso a la información de manera homogénea en todo el país con el objetivo de continuar garantizando el derecho de acceso a la información pública en posesión de cualquier autoridad. Asimismo, se ha dado seguimiento a la iniciativa que reforma el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que tiene por objeto garantizar el derecho a la verdad, por lo que prevé que el Estado debe garantizar a las víctimas conocer cada dato de la investigación que conduzca a la verdad. Así como a la iniciativa presentada para reformar el artículo 20 constitucional a efecto de prever que cuando las violaciones a los derechos humanos sean realizadas por agentes del Estado, se deberán dictar todas las

medidas para esclarecer los hechos en un plazo razonable y perentorio, las cuales deberán fijarse en una Ley Reglamentaria<sup>474</sup>.

439. La CIDH considera que la información brindada por el Estado resulta insuficiente a los fines de la observancia del cumplimiento de la recomendación. Como se indicó en los últimos informes anuales, la Comisión entiende que el contexto de graves violaciones a los derechos humanos enfrenta importantes desafíos y requiere de esfuerzos institucionales de fortalecimiento de las obligaciones de transparencia<sup>475</sup>. En este sentido, y al tratarse de una obligación de cumplimiento progresivo, la CIDH estima que la recomendación se encuentra **en cumplimiento parcial**, e insta al Estado a seguir fortaleciendo el derecho de acceso a la información pública, en especial sobre graves violaciones de derechos humanos<sup>476</sup>.

440. Con el objetivo de orientar la implementación de esta recomendación, la Comisión tiene a bien sugerir la adopción de medidas que estén específicamente dirigidas a fortalecer el derecho de acceso a la información pública, en especial sobre graves violaciones de derechos humanos. Asimismo, la Comisión invita al Estado a adoptar las medidas pertinentes para garantizar que las autoridades judiciales tengan acceso a información en el marco de los procesos de investigación.

441. Sobre 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, considerando que 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 como cuáles fueron las causas de la afectación y de la incapacidad para impedir las**, el Estado en su primer informe manifestó no contar con información actualizada<sup>477</sup>. No obstante, en sus observaciones al presente informe hizo referencia al sitio Memoria y Verdad como un espacio virtual dedicado a la divulgación de información pública existente sobre casos de presuntas violaciones a Derechos Humanos y delitos de lesa humanidad

---

<sup>474</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>475</sup> CIDH. Información reportada por el Estado de México ante el SIMORE Interamericano de la CIDH. 24 de octubre de 2022.

<sup>476</sup> CIDH. Información reportada por el Estado de México ante el SIMORE Interamericano de la CIDH. 24 de octubre de 2022.

<sup>477</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

ocurridos en México, cuyo objetivo es promover la transparencia, el derecho de acceso a la información, el derecho a la verdad, la garantía de no repetición y la generación de una memoria colectiva<sup>478</sup>.

442. El Centro Prodh indicó que ha pasado más de un año y la GN continúa sin cumplir debidamente lo ordenado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales con respecto a la elaboración de versiones públicas de sus informes pormenorizados sobre el uso de la fuerza<sup>479</sup>. Asimismo, indicaron que la GN ha reportado casi 300 eventos en 2020 y 2021 en los que usó la fuerza y armas de fuego<sup>480</sup>, hasta el mes de mayo de 2022, después de un largo litigio ante la instancia de transparencia<sup>481</sup>.

443. La organización dio cuenta que el Estado reportó que, durante el año 2021 la GN hizo uso de la fuerza letal con arma de fuego en 125 eventos y en uno de ellos se determinó que hubo exceso de uso de la fuerza, de lo cual derivó la Recomendación 92/2021 de la CNDH<sup>482</sup>. De dichos eventos resultaron fallecidas 65 personas civiles y 20 más resultaron heridas<sup>483</sup>. Asimismo, en dicho año se impusieron 7, 586 correctivos disciplinarios y sanciones a elementos de la institución –sin detallarse los motivos– y no se registró ninguna sanción penal<sup>484</sup>. No obstante, la organización destaca que, el informe no menciona las circunstancias y razones que se tuvieron para emplear las armas de fuego; y aunque refiere que solo en un caso hubo uso excesivo de la fuerza, no detalla los criterios o mecanismos para determinar cuándo hubo exceso. Al respecto, en sus informes sobre 2020<sup>485</sup> y 2021<sup>486</sup>, la GN solo reportó, respectivamente, dos casos de uso excesivo de la fuerza los que se relacionan con recomendaciones de la CNDH, por lo que no queda claro si el criterio de la Guardia se basa en reconocer como exceso solo los casos que derivan en una resolución de la institución nacional de derechos humanos, lo cual no reflejaría la situación real pues condicionaría el reconocimiento del uso excesivo de la fuerza a que se hubiera presentado una queja ante la Comisión Nacional y que esta hubiera emitido una recomendación.

<sup>478</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

<sup>479</sup> ONU-DH, [ONU-DH saluda la orden a la Guardia Nacional de hacer públicos sus informes sobre uso de la fuerza](#), 20 de septiembre de 2021; y Arturo Ángel et al. [Guardia Nacional se niega a dar datos de uso de la fuerza y el armamento para contener protestas, en Animal Político](#), 14 de octubre de 2021.

<sup>480</sup> Guardia Nacional, [Informe Anual de Actividades 2020](#), pág. 49; Guardia Nacional. [Informe Anual de Actividades 2021](#), pág. 30.

<sup>481</sup> Animal Político, [Pese a más de 400 quejas ante CNDH, la Guardia Nacional solo reconoce un caso de uso excesivo de la fuerza](#), 4 de mayo de 2022.

<sup>482</sup> Guardia Nacional, [Informe Anual de Actividades 2021](#), pág. 30.

<sup>483</sup> Guardia Nacional, [Informe Anual de Actividades 2021](#), pág. 35.

<sup>484</sup> Guardia Nacional, [Informe Anual de Actividades 2021](#), pág. 33.

<sup>485</sup> Guardia Nacional, [Informe Anual de Actividades 2021](#), pág. 49.

<sup>486</sup> Guardia Nacional, [Informe Anual de Actividades 2021](#), pág. 30.

444. Por su parte, Artículo 19 resaltó que, los sujetos obligados de las fuerzas armadas y de seguridad, como SEDENA, siguen sin dar información relativa al uso de la fuerza, detención de presuntos delincuentes y enfrentamientos. Al respecto, la organización indicó que, la negativa constante ante solicitudes de acceso a información pública afecta el derecho a la información y el derecho a saber de la sociedad, así como restringe la rendición de cuentas por parte de los sujetos obligados. Artículo 19 destacó que, el acceso a la información en temas de violaciones a derechos humanos y en particular a desaparición de personas sigue siendo limitado. Como parte del Cuarto Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto de la que México es parte, se generó un compromiso alrededor de la creación de una plataforma interoperable en la que se incluyan distintas bases de datos en temas de seguridad. En este sentido, sigue habiendo una deuda con la sociedad en términos, primero, de la publicación de dichas bases de bases en datos abiertos aunadas a sus metodologías para su análisis y escrutinio. Y, segundo, de la creación de la plataforma pública e interoperable.

445. La Comisión recuerda que, en sociedades democráticas, resulta indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, de modo que toda la información en poder del Estado se presume pública y accesible, sometida a un régimen limitado de excepciones. En este marco, el concepto de seguridad nacional debe ser interpretado bajo los parámetros de las “justas exigencias del bien común en una sociedad democrática”<sup>487</sup>. La Corte Interamericana ha sostenido al respecto que el establecimiento de restricciones al derecho de acceso a información bajo el control del Estado “sin la observancia de los límites convencionales (...) crea un campo fértil para la actuación discrecional y arbitraria del Estado en la clasificación de la información como secreta, reservada o confidencial”<sup>488</sup>. En atención a la información reportada en los últimos informes anuales, y ante la falta de información que evidencie nuevos avances significativos frente a esta recomendación, la CIDH considera que continúa **parcialmente cumplida**.

446. Con el objetivo de orientar la implementación de esta recomendación, la CIDH tiene a bien invitar al Estado a que adopte medidas de sistematización de datos sobre las afectaciones derivadas de la lucha contra el crimen organizado y a que proporcione información específica sobre estas medidas. Asimismo, la Comisión tiene a bien sugerir que el Estado asegure que este proceso de sistematización sea transparente, actualizado, claro, conciso y articulado y que explique de qué manera se han garantizado

---

<sup>487</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. [Derecho a la información y seguridad nacional](#). OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.24/20. Julio 2020. Párr. 76.

<sup>488</sup> Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párr. 98.

estas características. Además, la Comisión invita al Estado a que asegure que el registro desagregue datos por el origen étnico-racial, edad, sexo, orientación sexual, identidad y/o expresión de género de las personas señaladas en la recomendación y, finalmente, que el registro pueda usarse para acciones de reparación.

## **I. Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos 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, comunicación y concertación con las personas amparadas por el mecanismo de protecciones, así como beneficiarios de medidas cautelares solicitadas por la CIDH.
- Realizar la evaluación y adopción de medidas de protección diferenciadas para mujeres, líderes indígenas y defensores ambientales.
- Exhortar al Estado a implementar estrategias para que las diferentes instituciones, en los

diversos niveles federales y estatales, trabajen de manera articulada a fin de proporcionar una respuesta integral en todos los temas relacionados con la protección de las y los defensores de derechos humanos, así como también de periodistas.

- Alentar al mecanismo de protección a implementar una estrategia de difusión sobre sus competencias, los requisitos para ingresar al programa, entre otra información necesaria, con el objetivo de que defensores de derechos humanos y periodistas conozcan sobre la protección que puede proporcionar el mecanismo. De igual forma y de acuerdo a estándares 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.

447. Sobre 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”**, el Estado informó que, en el año 2019, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas de los Derechos Humanos presentó el Diagnóstico sobre el funcionamiento del Mecanismo de Protección, del cual se desprenden 104 recomendaciones para su fortalecimiento en temas de protección, prevención y

fortalecimiento institucional. Al respecto, el Estado indicó que, para dar respuestas institucionales, se identifican acciones prioritarias y se adoptarán medidas concretas que favorezcan el respeto, protección de las personas defensoras y periodistas y promoción de sus derechos. El Estado destacó que, se establecerán indicadores para el oportuno seguimiento de las acciones. Esta iniciativa se realizará a través de un espacio de interlocución con organizaciones de la sociedad civil y el acompañamiento de OACNUDH<sup>489</sup>.

448. De acuerdo con la información proporcionada, la Comisión no cuenta con suficientes datos para determinar avances en el cumplimiento de la recomendación. La CIDH saluda la participación de otros organismos internacionales de derechos humanos para robustecer el cumplimiento de sus obligaciones en la materia. Asimismo, toma nota del conjunto de acciones implementadas sobre el Mecanismo, no obstante, estima que la recomendación se encuentra en **cumplimiento parcial**.

449. Con el fin de orientar el cumplimiento de esta recomendación, la CIDH tiene a bien invitar al Estado a que la información proporcionada para su seguimiento permita dar cuenta de cómo se han adoptado específicamente los estándares previstos 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.

450. En cuanto a la recomendación de **proporcionar todo el apoyo político necesario para el adecuado funcionamiento del mecanismo de protección, el cual incluya los recursos económicos necesarios para que puedan desarrollar eficientemente sus competencias en materia de protección y el mismo sea sostenible en el tiempo**, el Estado indicó que, desde la Secretaría de Gobernación se ha impulsado contar con recursos materiales suficientes y recursos humanos especializados que garanticen la operatividad del Mecanismo de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, brindando atención oportuna y de calidad, trabajando con las entidades federativas y otras autoridades federales para eliminar obstáculos geográficos. De igual forma, la coordinación con las entidades federativas se continúa fortaleciendo, priorizando el trabajo en aquellas entidades federativas donde se realizaron cambios de gobierno, en los que se busca refrendar los compromisos institucionales para no comprometer las rutas de intervención. El Estado resaltó que, entre las acciones impulsadas por la presente administración para fortalecer la política de protección y prevención se han firmado convenios con ocho entidades federativas, mismos que tienen la finalidad de coordinar acciones específicas en

---

<sup>489</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

materia de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Con la creación de una Ley General se espera transitar a un Sistema Nacional de Protección, con definición de facultades de las autoridades locales y federales<sup>490</sup>. Asimismo, el Estado informó que durante el año 2022 se erogaron 544 millones de pesos en compensaciones y reparaciones integrales de las 800 mil personas, víctimas o familiares de personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Asimismo, con la marcha del Plan de Fortalecimiento, se han aumentado más del cien por ciento, la incorporación de personas protegidas, pasando de 798 a 1,672<sup>491</sup>.

451. La CIDH saluda que desde la SEGOB se han impulsado acciones tendientes al fortalecimiento del Mecanismo de Protección, a partir de la continua capacitación, la asignación de recursos públicos, celebración de convenios con entidades federativas y la elaboración de mesas de trabajo para atender las problemáticas que sostiene el Mecanismo de Protección. La Comisión reconoce las labores de evaluación que ha implementado el Estado. Sin embargo, como se ha señalado en párrafos anteriores, también ha conocido sobre desafíos en la implementación de medidas de protección por parte del Mecanismo. Por ello, invita al Estado continuar con las acciones tendientes al fortalecimiento del Mecanismo, considerando que es necesario consolidar su funcionamiento ante la persistente violencia que enfrentan las personas defensoras y periodistas en México. Por esa razón, la recomendación continúa con **cumplimiento parcial**.

452. Con la finalidad de orientar el seguimiento de esta recomendación, la CIDH invita al Estado a adoptar medidas específicas que garanticen la sostenibilidad financiera y de las funciones del Mecanismo. Asimismo, resulta importante que adopte acciones dirigidas a que las autoridades en el marco de sus competencias colaboren con los trabajos del Mecanismo.

453. Respecto a la recomendación de **adoptar todas las medidas necesarias para asignar y capacitar a todo el personal necesario para su operación adecuada**, el Estado refirió que el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas es consciente de la necesidad de contar con personal que cuente con las competencias laborales vinculado con la atención y protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas, incorporando en la atención estándares internacionales de derechos humanos. En ese sentido, el Estado dio cuenta de que, con el acompañamiento del Proyecto Defensoras y Periodistas (PDP) de USAID, durante el 2022 se han

---

<sup>490</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>491</sup> Estado de México, Nota OEA 517 del 17 de febrero de 2023. Observaciones a la versión preliminar del informe.

realizado cinco capacitaciones con el objetivo de fortalecer el uso de las herramientas metodológicas; aplicación del enfoque diferencial, especializado en interseccional, normatividad, contención laboral y atención a víctimas. Asimismo, el Estado indicó que, el personal de estructura debe cubrir 40 horas de capacitación de forma anual, la oferta educativa es proporcionada por algunas instituciones que promocionan los derechos humanos como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, por mencionar algunos<sup>492</sup>.

454. La Comisión toma nota de los esfuerzos del Estado. Asimismo, identifica que todavía es necesaria información adicional que permita si esta capacitación ha sido brindada de manera total o parcial a los funcionarios. Asimismo, la CIDH considera que sigue siendo necesaria que dé cuenta de indicadores de evaluación, así como del tipo de temáticas que se abordaron, y que indique si estas capacitaciones se imparten con regularidad. En virtud de lo anterior, la recomendación se encuentra **pendiente de cumplimiento**.

455. Con el objetivo de guiar la implementación de esta recomendación, la CIDH invita al Estado a adoptar las medidas necesarias para que todo el personal necesario para la operación adecuada del Mecanismo sea capacitado. Asimismo, la CIDH invita al Estado a que las capacitaciones sean debidamente evaluadas para asegurar su utilidad, así como a informar sobre su permanencia, duración y principales resultados obtenidos con su impartición..

456. Sobre **garantizar que los estudios de riesgo y la implementación de las medidas de prevención y de protección sean realizados de manera adecuada**, el Estado indicó que, de conformidad con la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, todas las medidas de protección se determinan e implementan de común acuerdo con las personas beneficiarias. Asimismo, las medidas de protección se determinan atendiendo la metodología de evaluación del riesgo. En dicha metodología se retoma el enfoque diferencial, especializado, de género e interseccional, para elaborar un plan de protección considerando las necesidades particulares de la persona y a su contexto. El Estado refirió que, en virtud de la naturaleza de los casos, se procura atender los casos de forma oportuna, atendiendo los criterios señalados. No obstante, el Estado expresó que se tiene presente que las capacidades del Mecanismo están limitadas, por lo que se continúa con las

---

<sup>492</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

gestiones correspondientes para incrementar los recursos del Mecanismo de tal forma que se asegure la efectividad de los servicios que se brindan<sup>493</sup>.

457. La Comisión toma nota de la legislación sustantiva aplicable al Mecanismo, corroborando lo expuesto por el Estado. Sin embargo, la CIDH observa con preocupación que las evaluaciones de riesgo no cumplen con los estándares internacionales en la materia. Al respecto, la Comisión ha señalado en apartados anteriores sobre información recibida respecto a casos de personas beneficiarias que les han sido retiradas las medidas de protección bajo el argumento de una presunta disminución del riesgo que enfrentarían. En virtud de lo anterior, la recomendación continúa **parcialmente cumplida**.

458. Respecto a la recomendación de **realizar la evaluación y adopción de medidas de protección diferenciadas para mujeres, líderes indígenas y defensores ambientales**, el Estado insistió en que las medidas de protección se determinan atendiendo la metodología de evaluación del riesgo. En dicha metodología se retoma el enfoque diferencial, especializado, de género e interseccional, para elaborar un plan de protección considerando las necesidades particulares de la persona y a su contexto<sup>494</sup>.

459. La Comisión observa que el Estado no aporta información suficiente para determinar un avance en el cumplimiento de la recomendación. En ese sentido, invita al Estado a aportar mayor información respecto de las medidas con enfoque diferenciado con las que se cuenta en el mecanismo. En virtud de lo anterior, la recomendación se encuentra **pendiente de cumplimiento**.

460. Con el fin de orientar el cumplimiento de esta recomendación, la Comisión sugiere al Estado el aporte de información que dé cuenta cómo se determinan o establecen las medidas diferenciadas de protección para las personas señaladas en la recomendación. En ese sentido, la Comisión insta al Estado a remitir más información sobre la metodología implementada para la evaluación de riesgo y cómo es que ésta se desarrolla con un enfoque diferenciado.

461. En relación con la recomendación de **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**

---

<sup>493</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>494</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

**defensores de derechos humanos, así como también de periodistas**, el Estado expresó que a fin de que exista una coordinación entre la federación y los estados para trabajar los temas relacionados con la protección de las y los defensores de derechos humanos y periodistas, se creó la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, la cual se encuentra integrada por diversas instituciones se coordinan acciones para la oportuna atención de los casos.

462. Adicionalmente, se señala que, a través de los convenios de coordinación firmados en el transcurso del presente año, se reafirman los compromisos de las entidades federativas para trabajar de forma coordinada en la protección de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Asimismo, el Estado destacó que, los encuentros de trabajo realizado con las diversas entidades federativas para el intercambio de prácticas para fortalecer las rutas de atención<sup>495</sup>.

463. Al respecto la CNDH subrayó que, no basta con más recursos ni con más facultades, desde el ámbito federal, si no se logra incidir en políticas públicas integrales que vayan al fondo del problema. Presentar la problemática de violencia que padecen las y los trabajadores de los medios y las personas activistas es insuficiente para entender su complejidad. En ese sentido, la CNDH consideró que una parte de la solución es construir un clima favorable al debate y al ejercicio serio del periodismo<sup>496</sup>.

464. La Comisión observa que el Estado reitera la información previamente proporcionada. En ese sentido, la Comisión reitera su postura planteada en el Informe de Seguimiento de 2021 en cuanto que la implementación del Mecanismo de Protección para periodistas sigue siendo poco efectiva en cuanto a 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 mecanismo. La Comisión estará atenta a la aprobación de una Ley General y sus implicaciones en la coordinación entre los distintos niveles del Estado que se involucran

---

<sup>495</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>496</sup> CNDH, Seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones del Informe "Situación de Derechos Humanos en México", del 21 de octubre de 2022, pág. 26.

con el funcionamiento del mecanismo. La CIDH considera que la recomendación se encuentra **parcialmente cumplida**.

465. Con el objetivo de guiar la implementación de esta recomendación, la CIDH tiene a bien invitar al Estado a adoptar las medidas necesarias para que las estrategias implementadas para el trabajo articulado sean de carácter obligatorio y se apliquen en aras de brindar una respuesta integral para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

466. En relación con la recomendación de **alentar al mecanismo de protección a implementar una estrategia de difusión sobre sus competencias**, el Estado indicó que, a través de la página web institucional del Mecanismo de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas se difunde información sobre las actividades realizadas, boletines e informes estadísticos mensuales. Adicionalmente, durante el año 2022, se ha fortalecido la difusión de material informativo en formato de infografías sobre el Mecanismo, funcionamiento y procesos, mismos que se difunden a través de las redes sociales<sup>497</sup>.

467. El Estado reiteró información remitida con anterioridad en relación con la página web institucional con la que cuenta el Mecanismo<sup>498</sup>, recordando que desde 2021 había señalado que a través de la misma “se difunde información accesible sobre actores que generan las agresiones contra personas defensoras de derechos humanos y periodistas”<sup>499</sup>. En vista que el Estado no adicionó información distinta a la aportada para el seguimiento de la presente recomendación en el 2021, la CIDH estima que continúa **parcialmente cumplida**.

468. Para guiar el cumplimiento de esta recomendación, la CIDH invita al Estado a la remisión de información específica respecto de los contenidos de difusión y sobre dónde estos se encuentran publicados. Respecto del material informativo, la Comisión sugiere al Estado ahondar con mayor información respecto del alcance que ha tenido esta estrategia, así como la duración de dicha difusión. Esta información permitirá evaluar de mejor manera el avance en la implementación de la recomendación.

469. Respecto a 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**

---

<sup>497</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>498</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>499</sup> CIDH, [Informe Anual, Capítulo V](#), México, 2021, párr 359.

---

**su gravedad y urgencia las requieran de forma inmediata**, el Estado reiteró que el Mecanismo de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas tiene la posibilidad de reaccionar ante casos de evidente gravedad y urgentes, a través de un procedimiento extraordinario, del cual se determinan medidas urgentes de protección<sup>500</sup>.

470. En función de la información proporcionada por el Estado, la CIDH considera que la recomendación se encuentra **parcialmente cumplida**, e invita al Estado a redoblar sus esfuerzos en la adopción de medidas que aseguren la protección efectiva en aquellos casos que requieran de una atención emergente.

471. Con el fin de guiar el cumplimiento de esta recomendación, la CIDH invita al Estado a la adopción de medidas específicas y lineamientos emitidos y aplicados para establecer los procesos de reacción ante casos de gravedad y urgencia. Igualmente, para el seguimiento de esta recomendación, será de utilidad tener acceso a esta información, así como los resultados que han tenido estos procedimientos.

472. Con relación a la recomendación de **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**, el Estado informó que, el Mecanismo tiene como atribución establecer la cooperación para implementar y operar las Medidas de Prevención, Medidas Preventivas y Medidas Urgentes de Protección que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos, y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo y no cuenta con atribuciones de investigación de los hechos<sup>501</sup>.

473. En vista de la falta de información pormenorizada, la Comisión encuentra que la recomendación se encuentra **parcialmente cumplida**.

474. Para guiar el cumplimiento de esta recomendación, la Comisión invita al Estado a adoptar medidas de fortalecimiento institucional para asegurar la investigación de los hechos que dan origen a que personas ingresen al Mecanismo de protección, y a informar sobre los resultados de estas medidas.

---

<sup>500</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

<sup>501</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

Igualmente, la Comisión invita al Estado a informar los avances en los procesos de investigación relacionados con los casos que forman parte del Mecanismo de Protección y a que informe sobre las acciones adoptadas para asegurar que la investigación se realiza de manera imparcial, exhaustiva y expedita y que, además, conducen al adecuado juzgamiento y sanción de las personas responsables.

475. Respecto a la recomendación de **alentar al Mecanismo de adoptar herramientas que le permitan realizar mediciones sobre la efectividad de las medidas implementadas**, el Estado refirió que, con la finalidad de verificar la efectividad de las medidas de protección implementadas por el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, actualmente se diseña una evaluación sobre la efectividad de los botones de asistencia. Para ello, se trabaja en la metodología, plan de trabajo y cronograma<sup>502</sup>.

476. La Comisión observa que el Estado no reportó información específica que permita avanzar en el nivel de cumplimiento de la recomendación, por lo que la CIDH considera que esta recomendación continua **pendiente de cumplimiento**.

477. Con el objetivo de guiar el cumplimiento de esta recomendación, la CIDH invita al Estado a adoptar medidas que le permitan contar con indicadores de evaluación para verificar la efectividad de las medidas implementadas en su totalidad, no únicamente de los botones de pánico. Asimismo, sugiere que esta evaluación tome en consideración la perspectiva de las personas usuarias de dichas medidas.

### III. CONCLUSIONES

478. 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 que la CIDH destaca en el presente documento, persisten desafíos en materia del fortalecimiento de la institucionalidad en derechos humanos, específicamente en cuanto a la promoción de la igualdad de género y erradicación de la violencia contra las mujeres, así como la protección de personas defensoras y periodistas, y la protección integral y atención a las víctimas de violaciones a los derechos humanos, con un enfoque interseccional.

---

<sup>502</sup> Informe de avance del Estado mexicano sobre el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones de la CIDH. Capítulo V, de octubre de 2022 a través del SIMORE Interamericano.

479. En el marco del análisis de cumplimiento de las 80 recomendaciones bajo seguimiento, la CIDH reconoce los esfuerzos y medidas estatales encaminadas a avanzar en el cumplimiento de las recomendaciones. La Comisión reitera al Estado de México la importancia de dar un cumplimiento efectivo a las recomendaciones emitidas en su Informe de País de 2015.

480. En atención a la información recibida, la Comisión nota con preocupación el contexto de militarización en México. Si bien durante los años anteriores, el Estado informó acerca de la creación de un cuerpo de seguridad de naturaleza civil y de un plan gradual de retiro de las Fuerzas Armadas, la Comisión nota que este año representa un retroceso en el cumplimiento de las recomendaciones en materia de seguridad ciudadana. Al respecto, la Comisión reitera que la situación de violencia e inseguridad en México, generada por el accionar de grupos del crimen organizado junto con una respuesta militarizada, tiene como consecuencia el incremento en graves violaciones de derechos humanos.

481. A 2022 continúa siendo de especial preocupación el elevado número 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. En este contexto, si bien la Comisión valora positivamente el fortalecimiento de la Comisión Nacional de Búsqueda, la creación del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense y los Centros de Identificación Humana, sigue siendo fundamental la coordinación y compromiso de las Fiscalías para trabajar con estas instituciones. De la misma manera, son necesarios los registros, sistematización y procesamiento de la información por parte de la Fiscalía. Asimismo, la Comisión observa que, si bien el Estado ha implementado acciones para atender la crisis de desaparición, es necesaria la implementación de políticas públicas de prevención.

482. En relación con las recomendaciones en materia de tortura y ejecuciones extrajudiciales, la Comisión reitera su preocupación frente a la intervención de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública y las implicaciones de dicha intervención. De igual forma, la Comisión considera importante que el Estado aporte información específica sobre los registros de información que permitan identificar las cifras y estadísticas uniformes respecto de las graves violaciones a los derechos humanos.

483. Un gran desafío con respecto al Estado mexicano radica en la falta de acceso a la justicia. Resulta fundamental reforzar los esfuerzos para romper con el ciclo de impunidad a fin de lograr una efectiva prevención, investigación, procesamiento y sanción de los responsables de violaciones de derechos humanos y, de esta manera, lograr que los avances normativos generen cambios reales en la vida cotidiana de las personas. La CIDH resalta que la información presentada por el Estado no contiene

---

información proporcionada por los órganos de procuración de justicia, ni de medidas concretas para la eliminación de la figura del arraigo del ordenamiento jurídico mexicano.

484. La Comisión observa con preocupación la persistencia de denuncias sobre amenazas y violencia en contra de personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Particularmente, preocupa la información proporcionada por la sociedad civil sobre los señalamientos públicos por parte de autoridades del Estado en contra de periodistas y personas defensoras de derechos humanos. En este sentido, la CIDH puede notar que, si bien en México existen diversas disposiciones normativas y políticas públicas orientadas a garantizar la integridad de estas personas, el Estado debe reforzar su labor para asegurar el cumplimiento práctico, adecuado y generalizado de su marco normativo a fin de proteger y garantizar los derechos humanos de los grupos antes mencionados.

485. En el mismo sentido, la Comisión ha observado que diversos grupos de la población continúan en un estado delicado de vulnerabilidad y que resulta especialmente preocupante la persistencia de violencia contra personas LGBTI, mujeres, migrantes, pueblos indígenas, niños, niñas y adolescentes en México. Asimismo, preocupa a la CIDH la situación de las personas privadas de libertad, así como la falta de medidas para disminuir el uso de la prisión preventiva en el país.

486. Finalmente, la Comisión agradece la información reportada por el Estado y organizaciones de la sociedad civil. La Comisión toma nota de los esfuerzos reportados por el Estado para el efectivo cumplimiento de las recomendaciones emitidas en el Informe de País de 2015 y agradece la disposición del Estado para seguir trabajando en coordinación con la Comisión en aras de garantizar los derechos humanos en México. En ese sentido, la Comisión reafirma su compromiso de colaborar con el Estado mexicano en la búsqueda de soluciones a los problemas y desafíos identificados, así como de brindar acompañamiento para el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.