

RESPUESTA ESTATAL

A. *Avances y reformas*

461. La Comisión valora las medidas que el Estado ha tomado en materia de derechos humanos. En particular reconoce las importantes reformas en materia de derechos humanos que se han introducido en México a partir del 2011. La CIDH reconoce la modificación de diversos artículos de la Constitución que establecen que en México todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección. Asimismo destaca la decisión de la SCJN que restringe la jurisdicción militar en los casos en que los elementos de las fuerzas armadas cometan violaciones a los derechos humanos contra civiles, así como la facultad de realizar el control de convencionalidad por parte de todos los tribunales del país.
462. También reconoce la adopción de la nueva Ley de Amparo publicada en abril de 2013. En enero de 2013 se publicó la Ley General de Víctimas, que si bien es un paso positivo, se ha recibido información respecto a la necesidad de una revisión integral del Sistema Nacional de Atención a Víctimas para cumplir eficazmente con su mandato.
463. Por otra parte, la Comisión reconoce la aprobación en 2012 del Mecanismo de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, analizado en el capítulo anterior. La CIDH resalta su importancia e invita al Estado a continuar con los esfuerzos desplegados para su fortalecimiento y enfrentar los diversos desafíos.
464. La CIDH saluda el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018 (PNDH), el cual entró en vigor el 30 de abril de 2014, y contiene como objetivo principal lograr la efectiva implementación de la reforma constitucional de derechos humanos. La Comisión invita a que todas las entidades federativas cuenten con un programa estatal de derechos humanos.
465. Asimismo, la CIDH saluda la aprobación de la Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en 2014. La reciente promulgación de esta ley supone un avance importante en la protección de la niñez en el país al contarse por primera vez con un marco jurídico que crea un Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de la niñez. El Presidente de la República será quien presida dicho sistema lo cual revela la importancia que se le otorga a la temática. Es de destacar la previsión que la norma hace de los mecanismos de coordinación intersectorial y entre los niveles Federal, Estatal y municipal, con el fin de asegurar un carácter holístico e integral en la protección de la niñez. Otros aspectos

positivos previstos en la norma son la creación de un Sistema de Información que provea de datos estadísticos para el monitorear de los avances en la protección de los derechos así como la previsión de que las políticas de infancia sean evaluadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), lo cual dota al sistema de herramientas necesarias para un adecuado diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de niñez. La aplicación de esta ley requerirá de recursos económicos suficientes para ello, lo cual el propio legislador ha tomado en consideración al señalar la necesidad que se amplíen los recursos actualmente destinados a niñez con el fin de cumplir con los mandatos de la nueva ley y para que el Sistema Nacional de Protección funcione efectivamente.

466. También saluda el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018.
467. En relación a las personas LGBT, la CIDH destaca como positivo que el 18 de agosto de 2014 la SCJN de México adoptó un protocolo para quienes imparten justicia en casos que involucren la orientación sexual y la identidad de género, de conformidad con normas vinculantes e internacionalmente reconocidas en materia de derechos humanos.⁶⁹⁰ La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Gobierno Federal del Distrito Federal de México incluye menciones expresas de “preferencia sexual” e “identidad de género”.⁶⁹¹ El Código Penal del Distrito Federal tipifica la discriminación, pero hasta el momento no se tiene conocimiento sobre sentencias condenatorias por dicho delito.⁶⁹² Existen 15 leyes a nivel local en el Distrito Federal que hacen referencia a personas LGBT que prohíben la discriminación, la exclusión o negación de prestación de servicios y protegen la información personal, entre otros.⁶⁹³ La CIDH celebró la entrada en vigor el 7 de marzo de 2015 de un decreto que permite el reconocimiento de la identidad de personas trans en el Distrito Federal a través de un trámite administrativo, a raíz del dictamen de reformas al Código Civil, aprobado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en noviembre de 2014. Asimismo, en dicha oportunidad, instó a México a adoptar “leyes de identidad de género que aseguren una mayor protección a personas trans” y “medidas integrales, en legislación y políticas públicas, para abordar de manera efectiva la situación de discriminación y violencia que viven las personas trans, en particular aquellas que se encuentran fuera de las ciudades capitales en ambos países”⁶⁹⁴.

⁶⁹⁰ CIDH, Comunicado de Prensa No. 95/14, *CIDH felicita a Suprema Corte de México por adopción de protocolo para casos que involucren orientación sexual o identidad de género*, 29 de agosto de 2014.

⁶⁹¹ Ley Para Prevenir Y Erradicar La Discriminación En El Distrito Federal, Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 19 de julio de 2006. Consultada en: http://www.finanzas.df.gob.mx/ppeg/docs/-ley_-_prevenir_erradicacion_discriminacion_df.pdf

⁶⁹² Notiese, *A siete años de tipificar la discriminación como delito no hay sentencias: funcionarios*, 4 de noviembre del 2013.

⁶⁹³ Secretaría Técnica del Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal; Dirección de Difusión y Publicaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *“Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal”*, 2008.

⁶⁹⁴ CIDH, Comunicado de Prensa No. 75/15, *“CIDH saluda a México y Colombia por medidas que reconocen la identidad de personas trans”*, 1 de julio de 2015.

468. La SCJN también ha constituido protocolos sobre diversos temas de derechos humanos para las autoridades judiciales⁶⁹⁵. En particular, en 2014 la SCJN publicó el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en asuntos que involucren hechos constitutivos de tortura y malos tratos⁶⁹⁶. La CIDH considera el protocolo un avance encomiable hacia la investigación, sanción y eventual prevención de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, y a combatir la impunidad cuando se cometen, al tiempo que atiende los estándares establecidos en el Protocolo de Estambul. En este sentido, la CIDH también fue informada de que la PGR modificó su Dictamen Médico/Psicológico Especializado para casos de Posible Tortura y/o Maltrato, en octubre de 2015⁶⁹⁷. Es de suma importancia que estos protocolos no se queden en meras formalidades y aspiraciones jurídicas, y que se traduzcan en cambios reales que garanticen el acceso a la justicia para las víctimas.
469. La CIDH también recibe con agrado la adopción del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (2014-2018), en particular los avances logrados para reducir la violencia en los municipios donde se ha implementado. El Estado reportó que en los municipios de más de 100.000 habitantes donde se ha implementado, los índices de violencia se habrían reducido en más del 30%. Organizaciones de la sociedad civil han manifestado que esta reducción sería menor.
470. Asimismo, la CIDH reconoce como un avance la firma del Convenio de Colaboración para la Creación de una Comisión Forense para la Identificación de Restos, suscrito en 2013 entre la Procuraduría General de la República (PGR) y organizaciones de la sociedad civil, con el objeto de colaborar con la PGR en la identificación y determinación de la causa de muerte de restos localizados en fosas clandestinas en los Estados de Tamaulipas y Nuevo León. Desde su creación, la Comisión Forense ha logrado identificar los restos de 22 personas migrantes⁶⁹⁸.
471. En este sentido, la CIDH también recibió información de la sociedad civil y del Estado sobre algunas iniciativas que han rendido frutos positivos en materia de búsqueda de personas desaparecidas. Por ejemplo, en Nuevo León, con la creación de los llamados Grupos Especiales de Búsqueda Inmediata (GEBI), apoyados por la

⁶⁹⁵ La lista completa de los protocolos publicados por la SCJN se puede consultar en: <https://www.-scjn.gob.mx/libreria/paginas/protocolos.aspx>

⁶⁹⁶ Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en asuntos que involucren hechos constitutivos de tortura y malos tratos. Disponible en: http://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/-paginas/Protocolo_tortura_electronico_actualizacion.pdf

⁶⁹⁷ Acuerdo A/085/15, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de octubre de 2015. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5410519&fecha=05/10/2015

⁶⁹⁸ Convenio de Colaboración para la identificación de restos localizados en San Fernando, Tamaulipas y en Cadereyta, Nuevo León que se llevará a cabo por conducto de una Comisión Forense, que celebran la Procuraduría General de la República, el Equipo Argentino de Antropología Forense; el Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos de El Salvador; el Comité de Familiares de Migrantes de El Progreso, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho; la Casa del Migrante de Saltillo, Coahuila; el Centro Diocesano de Derechos Humanos Fray Juan de Larios A.C.; la Asociación Civil Voces Mesoamericanas; la Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala; la Asociación Misioneros de San Carlos Scalabrinianos en Guatemala, el Centro de Derechos Humanos Victoria Diez, A.C., y el Foro Nacional para la Migración en Honduras. Publicado en el DOF el 9 de abril de 2013. Disponible en: http://www.-dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312887&fecha=04/09/2013

adopción de un protocolo específico sobre búsqueda de personas desaparecidas, el gobierno estatal reportó que se han podido localizar alrededor del 80% de las personas reportadas como desaparecidas desde su creación⁶⁹⁹. Los GEBI están diseñados para operar de manera casi inmediata al reportarse una persona desaparecida, concentrar y sistematizar la información, realizar diligencias oportunamente, y en muchos casos han logrado localizar a las personas con vida⁷⁰⁰. Como es bien sabido, las acciones emprendidas en las primeras 72 horas luego de que sucede una desaparición son fundamentales para la búsqueda y posible localización de la víctima. La CIDH considera que este es un ejemplo de buenas prácticas que se podrían perfeccionar e implementar en otras zonas del país, atendiendo a las características particulares de las distintas regiones y de las circunstancias propias de las desapariciones.

472. La CIDH saluda que en cumplimiento de una recomendación hecha por este organismo, la Procuradora General de la República haya anunciado la creación de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Cometidos contra Migrantes dentro de la primera mitad de 2016.
473. También se reconoce la publicación del Código Nacional de Procedimientos Penales en marzo de 2014, el cual entrará en vigor en todo el país a partir de junio de 2016. Al respecto, la CIDH ha recibido información que indica que algunas disposiciones contenidas en dicho Código requieren una revisión a la luz de los estándares internacionales de protección a los derechos humanos.
474. Asimismo, la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, que deberá entrar en vigor en todo el país a más tardar para junio de 2016, muestra avances en el territorio nacional. La CIDH resalta la importancia de que el Estado, en sus diferentes niveles, cumpla oportunamente con la implementación total de dicho sistema.
475. En materia de desaparición y tortura, la CIDH reconoce la Ley de Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas desde el 2012 y el consecuente Registro Nacional de Datos relativo a personas desaparecidas, como un paso inicial en la integración de información de personas desaparecidas. Sin embargo, se ha recibido información que dicho registro debe ser fortalecido para producir información fiable, cualidad que actualmente no tiene, así como hacerlo más funcional, e incluir información desagregada por tipo de desaparición. En este sentido, la CIDH recibe con agrado información que indica que los grupos de búsqueda inmediata de algunos estados han demostrado capacidad y han localizado con vida a personas reportadas como desaparecidas.
476. La CIDH destaca también la reforma constitucional de julio de 2015 que facultó al Congreso para promulgar leyes generales en materia de secuestro, desaparición

⁶⁹⁹ Información recibida durante la visita al Gobierno del estado de Nuevo León, 29 de septiembre de 2015; Información recibida durante reunión con organizaciones de la sociedad civil en Monterrey, Nuevo León, 29 de septiembre de 2015.

⁷⁰⁰ "Exalta Naciones Unidas modelo del Gobierno de Nuevo León para localizar personas desaparecidas", Boletín del Gobierno del estado de Nuevo León, 1 de octubre de 2015. Disponible en: <http://www.-nl.gob.mx/noticias/exalta-naciones-unidades-modelo-del-gobierno-de-nuevo-leon-para-localizar-personas>

forzada de personas, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes, entre otros⁷⁰¹. La CIDH recuerda que estas leyes deben cumplir cabalmente con los estándares interamericanos e internacionales en la materia. De acuerdo al decreto el Congreso deberá adoptar dichas leyes dentro de los 180 días posteriores a la reforma, y la fecha de aprobación del presente Informe dichas leyes no habían sido promulgadas⁷⁰². La Comisión seguirá muy de cerca y atentamente estas propuestas de ley y espera que las mismas se adecúen a los estándares internacionales sobre la materia y que para efectos de su contenido se incluyan los aportes de la sociedad civil y de las víctimas.

477. Asimismo se reconoce la suscripción del Convenio entre la PGR y el Comité Internacional de la Cruz Roja para el uso de la licencia del software de la base de datos Ante Mortem – Post Mortem, así como el inicio de la operación del Sistema de Base de Datos AnteMortem/Post Mortem (AM/PM) como parte del Plan Nacional de Personas Desaparecidas a partir del 26 de octubre de 2015.
478. La CIDH saluda también la aprobación de los Protocolos de Investigación en Materia de Desaparición Forzada y de Tortura en agosto de 2015. La Comisión recibió con agrado la creación de la Fiscalía Especializada para la Búsqueda de Personas Desaparecidas, adscrita a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de la PGR. Asimismo, la reciente creación de una Unidad Especializada del Delito de Tortura en la PGR.
479. La CIDH valora muy especialmente el compromiso del Estado mexicano con el sistema interamericano y la iniciativa del Estado de dedicar más atención a las peticiones, casos y medidas cautelares del Sistema Interamericano, así como el involucramiento de las entidades federativas en este programa.
480. Sin perjuicio de los avances señalados en materia de protocolos, códigos y leyes, la CIDH constató una profunda brecha entre el andamiaje legislativo y judicial, y la realidad cotidiana que viven millones de personas en el país en su acceso a la justicia.

481. La CIDH asimismo reconoce la apertura y disposición del Estado mexicano en el establecimiento del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), a solicitud del Estado mexicano y de los representantes de las familias de los estudiantes desaparecidos, muertos y heridos en Iguala entre el 26 y 27 de septiembre de 2014.

482. El 18 de noviembre de 2014, mediante un acuerdo de asistencia técnica con el Estado mexicano y representantes de los estudiantes desaparecidos en Ayotzinapa, las partes acordaron “la incorporación de un Grupo Interdisciplinario de Expertos

⁷⁰¹ Decreto por el cual se reforma el artículo 73 , fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de julio de 2015. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5400163&fecha=10/07/2015

⁷⁰² Organizaciones de la sociedad civil han presentado sugerencias a la Cámara de Diputados sobre la necesidad de asegurar que una propuesta Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y Reparar la Tortura cumpla con estándares internacionales en la materia.

independientes en materia de derechos humanos, para realizar una verificación técnica de las acciones iniciadas por el Estado mexicano” tras la desaparición de los 43 estudiantes beneficiarios de las medidas cautelares⁷⁰³. En el transcurso de su mandato, el GIEI ha emitido cuatro reportes respectivos y un informe que fue publicado en septiembre de 2015. Desde el inicio de su mandato, el Grupo realizó su trabajo en coordinación con las autoridades y los familiares, así como con los normalistas que sobrevivieron a los ataques sufridos. La Comisión acompaña los informes presentados por el Grupo.

483. En octubre de 2015, la CIDH decidió extender el mandato del GIEI a solicitud del Estado, los representantes de las víctimas y el propio GIEI hasta abril de 2016. La Comisión valora la apertura del Estado para que la colaboración técnica del GIEI con el Estado mexicano pueda continuar.

B. Desafíos en las causas estructurales de la impunidad

484. La impunidad es considerada uno de los principales problemas por la población mexicana⁷⁰⁴. Según cifras del INEGI, la mayoría de los mexicanos perciben a la impunidad entre los diez problemas más importantes que aquejan al país⁷⁰⁵. Los niveles de impunidad en México se han mantenido altos históricamente, y la CIDH ha recibido información alarmante que indica que hasta el 98% de los delitos denunciados en México no culminan en una sentencia condenatoria⁷⁰⁶. En repetidas ocasiones la CIDH escuchó de las víctimas que la justicia en México es una “simulación”, ya sea porque se fabrican culpables o porque las autoridades no aplican la debida diligencia y las actuaciones no producen resultados⁷⁰⁷.

485. El gran problema en términos de acceso a la justicia en México es justamente esta impunidad sistémica y estructural que aqueja el país. Como ya se mencionó, esto lleva a que muchos delitos no sean denunciados, generando un sub-registro estadístico, y por lo tanto un diagnóstico parcial de la gravedad de la violencia y la delincuencia en México. Durante su visita al país, la CIDH pudo constatar que la falta de confianza en el actuar de las autoridades hace que muchas personas no

⁷⁰³ En este sentido, la CIDH designó un Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) por un periodo de seis meses con las siguientes atribuciones: el análisis de los planes de búsqueda en vida de las personas desaparecidas y en su caso recomendar las mejores prácticas para una investigación más eficiente; un análisis técnico de las líneas de investigación para determinar responsabilidades penales; y un análisis técnico del Plan de Atención Integral a las Víctimas de los hechos del 26 y 27 de septiembre.

⁷⁰⁴ Universidad de las Américas Puebla, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, *Índice Global de Impunidad 2015*, abril de 2015, pág. 63. Disponible en: http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI_2015-digital.pdf

⁷⁰⁵ Encuesta Nacional sobre Victimización y Percepción de la Seguridad Pública (ENVIPE) 2014. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2014/default.aspx>

⁷⁰⁶ CIDH, Audiencia pública, *Seguridad ciudadana y derechos humanos en México*, 143º período ordinario de sesiones, Washington, D.C., 27 de octubre de 2011. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.-aspx?Lang=es&Session=123&page=2>

⁷⁰⁷ Testimonios recibidos por la CIDH durante reuniones con sociedad civil en la Ciudad de México, Veracruz, Guerrero y Nuevo León.

denuncien los delitos que sufren, por miedo a represalias ya sea de las mismas autoridades o de grupos delincuenciales, o simplemente por la idea de que la denuncia no resultará en la captura de los perpetradores. Cuando los perpetradores son agentes del Estado, la renuencia a denunciar es aún mayor. Que la ciudadanía tenga plena confianza en la capacidad, honestidad y actuar de las autoridades es un requisito *sine qua non* para que las personas puedan ejercer su derecho al acceso a la justicia.

486. En su visita al país en 2014 el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias notó con preocupación que la desconfianza y la falta de rendición de cuentas es una de las principales barreras para la protección del derecho a la vida en México⁷⁰⁸. Según las cifras más recientes del INEGI, en México se denuncia sólo 1 de cada 10 delitos, y el 92.8% de los delitos cometidos permanecen en “cifra negra”, es decir, que no se denuncian o si se denuncian, no se realiza una averiguación previa⁷⁰⁹. El número de delitos que a la postre resultan en sentencia es mínimo.
487. En todas las zonas del país que visitó durante su visita *in loco*, la CIDH recibió reportes sobre la falta de justicia para las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos y sus familiares. Los obstáculos se enfrentan en cada una de las etapas del proceso. A pesar de las numerosas quejas recibidas por la CNDH y por las comisiones estatales de derechos humanos sobre graves violaciones como tortura y desaparición, e incluso la emisión de algunas recomendaciones al respecto, el número de procesos judiciales por graves violaciones concluidos con sentencias condenatorias es ínfimo. Un primer paso para remediar este problema sería esclarecer y deslindar las responsabilidades relacionadas con los crímenes y graves violaciones cometidos en el pasado, para así romper con la impunidad histórica en México. El combate a la impunidad en todos los niveles de gobierno, entendido como una política de Estado concreta y decidida, es esencial para recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones de justicia.
488. Cuando una víctima vence la desconfianza y decide denunciar un delito, y la denuncia lleva a una averiguación previa, la víctima enfrenta obstáculos en la etapa de investigación. La falta de autonomía y profesionalización de muchas agencias encargadas de la investigación y persecución del delito en México es una de las causas estructurales de la impunidad, ya que obstruye que el proceso de investigación sea integral, exhaustivo y oportuno. El problema permea las agencias

⁷⁰⁸ “Los problemas de la protección del derecho a la vida en México se deben a diversos factores, entre ellos las deficiencias del sistema jurídico; el aumento de la delincuencia organizada y el narcotráfico; la falta de disposición o de capacidad de la policía y los fiscales para iniciar investigaciones, la desconfianza de la ciudadanía hacia el poder judicial; y la falta de rendición de cuentas por las violaciones cometidas”. *Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, Misión a México, A/HRC/26/36/Add.1*, 28 de abril de 2014, Resumen.

⁷⁰⁹ Resultados de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2015, Principales Resultados, 30 de septiembre de 2015. Según los Principales Resultados, “se estima que en 2014 se denunció el 10.7% de los delitos, de los cuales el 67.5% llevó al inicio de una averiguación previa ante el Ministerio Público. Del total de delitos, se inició averiguación previa en el 7.2% de los casos. Lo anterior, representa un 92.8% de delitos donde NO hubo denuncia o NO se inició averiguación previa”. En delito con la mayor cifra negra, 99%, es el de extorsión. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2015/doc/envipe2015_presentacion_nacional.pdf

y funcionarios que inicialmente se involucran en la investigación de un delito, desde las encargadas de levantar e identificar cadáveres en casos de homicidio, los servidores públicos facultados para realizar la detención de posibles perpetradores, las responsables del procuración de justicia en el proceso penal correspondiente, hasta las involucradas en las etapas de sentencia y reclusión⁷¹⁰.

489. Las causas van desde razones de voluntad política, falta de recursos, hasta deficiencias estructurales y vacíos jurídicos que ocasionan la falta de debida investigación. En ocasiones, autoridades locales acusan falta de competencia para investigar delitos que están tipificados sólo en leyes especiales y no en los códigos penales locales⁷¹¹. La falta de recursos o de voluntad para actuar también hace que las investigaciones sean lentas. En Nuevo León, por mencionar un ejemplo, fosas clandestinas que se descubrieron en 2011 con restos humanos seguían siendo investigadas en 2015⁷¹². En Guerrero, los mismos funcionarios públicos han reconocido que la infiltración de miembros del crimen organizado en corporaciones estatales, incluidas las encargadas de la investigación, es tal que sólo una depuración y un cambio estructural dramático podría empezar a profesionalizarlas⁷¹³. Autoridades federales del Estado mexicano también han reconocido que la capacidad de muchos municipios ha sido rebasada por grupos del crimen organizado⁷¹⁴.

490. En particular, conforme ya se señaló anteriormente en el presente informe, el hecho de que las agencias forenses dependan de las procuradurías presenta un problema estructural que dificulta la investigación exhaustiva, oportuna e imparcial. Organizaciones internacionales especializadas han reseñado la gravedad del problema, el cual afecta a instancias tanto del fuero común como del fuero federal⁷¹⁵. Cuando las agencias investigadoras no recaban las pruebas periciales o testimoniales sobre hechos delictivos de manera que aseguren su integridad, su utilización y relevancia jurídica en el proceso penal enfrentan obstáculos de hecho y derecho, ya sea de la parte defensora o del juez. Estas falencias en el proceso de investigación a la postre ocasionan problemas en la judicialización de los delitos, y a menudo resultan en que éstos queden impunes.

⁷¹⁰ Naciones Unidas. *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, Misión a México*, A/HRC/26/36/Add.1, 28 de abril de 2014, párr. 47. Disponible en: http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1413997.pdf; Universidad de las Américas Puebla, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, *Índice Global de Impunidad 2015*, abril de 2015, pág. 63. Disponible en: http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI_2015_digital.pdf

⁷¹¹ Open Society Justice Initiative, *Justicia Fallida en el Estado de Guerrero*, 2015, pág. 47. Disponible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/reports/broken-justice-mexicos-guerrero-state/es>

⁷¹² Artículo de prensa publicado en BBC.com, *Revelan hallazgo de miles de fragmentos humanos en rancho de México*, publicado el 1 de septiembre de 2015. Disponible en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/-/2015/09/150901_mexico restos humanos nuevo leon an

⁷¹³ Open Society Justice Initiative, *Justicia Fallida en el Estado de Guerrero*, 2015, pág. 42. Disponible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/reports/broken-justice-mexicos-guerrero-state/es>

⁷¹⁴ Señalamientos expresados en reunión entre la CIDH y autoridades federales mexicanas en las instalaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores el 28 de septiembre de 2015, así como en la reunión entre integrantes de la CIDH e integrantes del equipo del Secretario de Gobernación el 28 de septiembre de 2015.

⁷¹⁵ Naciones Unidas. *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, Misión a México*, A/HRC/26/36/Add.1, 28 de abril de 2014, párr. 98. Disponible en: http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1413997.pdf

491. Asimismo, aún si el proceso penal se desarrolla con la debida diligencia, la autonomía del poder judicial puede representar otro obstáculo. Un poder judicial autónomo, profesional e independiente de los poderes políticos es esencial para completar el proceso de justicia y combatir la impunidad. La CIDH ha recibido información que indica que jueces y otros operadores de justicia en México no contarían con la independencia necesaria para desarrollar su labor de manera adecuada. La CIDH fue informada que en el estado de Chihuahua, por ejemplo, algunos jueces de primera instancia habrían sido nombrados en razón de su parentesco con figuras políticas de la entidad, lo cual evitaría que sean independientes de los poderes políticos⁷¹⁶. En Guerrero, algunos jueces recibirían presiones tanto de los poderes políticos como de grupos del crimen organizado, lo cual compromete igualmente su actuación⁷¹⁷. La información recibida por la CIDH indica que éstas no serían situaciones aisladas, que estos tipos de presiones y corrupción existirían también en otras zonas del país, y que muchos jueces no contarían con mecanismos adecuados de protección para hacer frente a dichas presiones y corrupción.

492. Las violaciones a derechos humanos cometidas por integrantes de las fuerzas armadas ejemplifican la relación entre impunidad y denegación de justicia en México. Dos de los graves problemas en México para esclarecer este tipo de violaciones son la falta de acceso a la información, y la falta de investigación de la cadena de mando. Por una parte, la Comisión fue informada que las solicitudes de acceso a la información en posesión de las fuerzas armadas son extremadamente difíciles de obtener, a pesar de que la ley reciente en la materia contempla que no podrá clasificarse como reservada la información relacionada con violaciones graves a derechos humanos y con delitos de lesa humanidad⁷¹⁸. En estos casos, la escasa información otorgada por las autoridades dificulta aún más cumplir con la obligación de investigar la cadena de mando militar y deslindar responsabilidades de los superiores de acuerdo a estándares internacionales.

493. Por otra parte, información al alcance de la Comisión indica que en México es común que no se investigue debidamente la cadena de mando militar con el fin de determinar la posible responsabilidad de los superiores por hechos ilícitos cometidos por sus subordinados. Por el contrario, en lugar de que se realicen investigaciones exhaustivas de la cadena de mando para deslindar responsabilidades de los superiores, en México es común que los altos mandos se pronuncien sobre la inexistencia de un delito por parte de sus subordinados, aun cuando la investigación todavía está en curso⁷¹⁹.

⁷¹⁶ Reunión con víctimas y organizaciones de la sociedad civil en Saltillo, Coahuila, 30 de septiembre de 2015.

⁷¹⁷ Open Society Justice Initiative, *Justicia Fallida en el Estado de Guerrero*, 2015, pág. 33. Disponible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/reports/broken-justice-mexicos-guerrero-state/es>

⁷¹⁸ Artículo de prensa publicado en AnimalPolítico.com, *¿Qué entiende la CIDH por “violaciones graves”?*, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, 7 de septiembre de 2015. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-verdad-justicia-reparacion/2015/09/07/que-entiende-la-cndh-h-por-violaciones-graves/>

⁷¹⁹ Por ejemplo, el Secretario de la Defensa Nacional declaró en una entrevista televisiva que en el caso conocido como Tlatlaya—en el cual existen indicios de ejecuciones extrajudiciales y cuya investigación aún estaba en curso al momento de dichas declaraciones, e incluso siete integrantes del ejército fueron

494. La CIDH recuerda que, de acuerdo a estándares internacionales y al propio ordenamiento jurídico mexicano, corresponde a las autoridades civiles dirimir posibles violaciones a los derechos humanos cometidas por militares, y que corresponde a todo el aparato Estatal salvaguardar la integridad procesal de los procesos civiles, y sobretodo abstenerse de cualquier injerencia o presión indebida en los mismos, particularmente con pronunciamientos por parte de los altos mandos que prejuzguen el resultado de investigaciones en curso. El respeto a la autonomía e independencia de las instituciones de justicia por parte de los demás actores estatales es clave para recobrar la confianza de la ciudadanía en dichas instituciones, y para reducir los niveles de impunidad y denegación de justicia cuando miembros de las fuerzas armadas cometen violaciones a los derechos humanos en México.
495. La Comisión se ha manifestado anteriormente sobre la relación entre la violencia, la eventual ineficacia de los sistemas judiciales mexicanos, la inadecuada aplicación de normas nacionales e internacionales, y la falta de acceso a la justicia⁷²⁰. Este cúmulo de factores impide que algunas de las reformas en materia de derechos humanos y acceso a la justicia que ha implementado el Estado mexicano pasen de formalidades en papel a un avance real en la protección de los derechos fundamentales de las personas. La falta de debida diligencia para investigar, procesar y sancionar las graves violaciones genera la percepción de que éstas son toleradas, lo cual no abona a prevenir su repetición, y de hecho favorece su perpetuación y fomenta un clima de impunidad⁷²¹.
496. Para lograr un verdadero acceso a la justicia, es preciso pasar de un acceso a la justicia formal a un disfrute real y tangible de ese derecho para todas las personas. Como lo ha señalado la Corte Interamericana en reiteradas oportunidades, “el deber de los Estados de proveer recursos judiciales no se limita a ponerlos formalmente a disposición de las víctimas, sino que tales recursos deben ser idóneos para remediar las violaciones de derechos humanos denunciadas”⁷²². En particular, la CIDH recuerda que independientemente de la fecha en que se haya cometido un delito y del gobierno que haya estado en el poder al momento en que se cometió, es una obligación continua del Estado como tal esclarecer la verdad y lograr justicia para las víctimas⁷²³.

procesados por el delito de homicidio—no existieron ejecuciones extrajudiciales, afirmando que los soldados “estaban todavía y hacen su propia defensa, si no lo hacen, los matan y ahí queda el asunto, ya no hay más disparos. Entra ya el resto del personal con el oficial con alguna luz y se dan cuenta que si hay muchos cuerpos, 22 por cierto”. La CIDH observa con preocupación las declaraciones del más alto mando militar en México sobre un caso que en ese momento estaba en proceso penal a cargo de las autoridades civiles, específicamente la PGR.

⁷²⁰ CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, OEA/Ser.L/V/II, doc. 48/13, 30 de diciembre de 2013, párr. 247.

⁷²¹ CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, OEA/Ser.L/V/II, doc. 48/13, 30 de diciembre de 2013, párr. 247.

⁷²² Corte IDH. *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216.

⁷²³ CIDH, *Derecho a la verdad en América*, OEA/Ser.L./V/II.152, Doc. 2, 13 de agosto de 2014, párrs. 64-67; Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 181; *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de Septiembre de 2009. Serie C No. 202, párr. 118; *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*.

497. Según el Índice Global de Impunidad, México ocupa el lugar 58 de 193 Estados miembros de Naciones Unidas en materia de impunidad, pero ocupa el lugar 58 de 59 países que cuentan con información estadística suficiente para hacer el cálculo del Índice Global de Impunidad⁷²⁴. El Índice, un esfuerzo académico internacional impulsado por la Universidad de las Américas Puebla, reporta que México tiene dos dimensiones prioritarias a atender: la funcionalidad de su sistema de seguridad y la estructura de su sistema de justicia. Por una parte, el sistema de seguridad en México no resulta en procesos de averiguación en la mayoría de los casos en los que habrían personas sospechosas, detenidas o bajo arraigo. Por la otra, algunas de las deficiencias estructurales del sistema de justicia que generan impunidad incluyen la baja proporción relativa de jueces por cada 100 mil habitantes, ya que México cuenta con 4 jueces por cada 100 mil, mientras que el promedio global es de 17 por cada 100 mil; y la consecuente sobreutilización de la prisión preventiva, ya que alrededor del 42% de las personas detenidas están aguardando sentencia⁷²⁵. La gravedad de la escasez relativa de jueces por cada 100 mil habitantes en México se aprecia si se considera que en promedio cada juez recibe casi 500 expedientes nuevos cada año⁷²⁶. La cantidad de policías por cada 100 mil habitantes, en contraste, está muy cerca del promedio mundial⁷²⁷.
498. Además de estos problemas concretos, otro aspecto estructural que permea muchas instituciones de justicia en México ya mencionado en el informe es la corrupción así como la protección, colusión e infiltración de la delincuencia organizada en diferentes dependencias. Es urgente que el Estado mexicano adopte medidas concretas, oportunas y efectivas para combatir la corrupción en todos los niveles y en los tres poderes de gobierno.

C. Acceso a la información en casos de graves violaciones a derechos humanos

499. La CIDH valora la aprobación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública⁷²⁸, la cual fue el resultado de un proceso que contó con la

Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 201; *Caso Gelman Vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011 Serie C No. 221, párr. 243.

⁷²⁴ Universidad de las Américas Puebla, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, *Índice Global de Impunidad 2015*, abril de 2015, pág. 64. Disponible en: http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI_2015_digital.pdf

⁷²⁵ Universidad de las Américas Puebla, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, *Índice Global de Impunidad 2015*, abril de 2015, pág. 64. Disponible en: http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI_2015_digital.pdf

⁷²⁶ Artículo de prensa publicado en Animal Político. “Por que hay impunidad en México”, 21 de abril de 2015. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2015/04/por-que-hay-impunidad-en-mexico-cada-ano-un-juez-recibe-500-casos-nuevos/>

⁷²⁷ Universidad de las Américas Puebla, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, *Índice Global de Impunidad 2015*, abril de 2015, pág. 64. Disponible en: http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI_2015_digital.pdf

⁷²⁸ Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, julio de 2014.

participación de sociedad civil, lo que muestra un compromiso del Estado mexicano con la transparencia y el derecho de acceso a la información. Sin dejar de lado la importancia y relevancia de la aprobación de esta ley, durante su visita la Comisión recibió información en relación a los obstáculos que aún existen para garantizar el acceso a la información relacionada con violaciones a Derechos Humanos.

500. Si bien la Ley dispuso en su articulado la prohibición de ocultar o negar información relacionada con graves violaciones a derechos humanos, la Relatoría Especial quiere llamar la atención de que el artículo 157 de la ley habilitó a la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República para apelar cualquier decisión de desclasificar información, realizada por el Instituto Nacional de Acceso a la Información, que ponga en riesgo los intereses de seguridad nacional⁷²⁹.
501. Si bien esta norma es aplicable a cualquier materia, tendrá un impacto particularmente complejo en lo que refiere a información vinculada a investigaciones sobre violaciones a los derechos humanos. Según la norma, la apelación debe ser presentada ante la Corte Suprema de Justicia, y representa al menos dos desafíos para la procuración de justicia en materia de derechos humanos: dilatar el acceso a la información clave para investigar estas graves violaciones, y establecer cuáles van a ser los lineamientos o los criterios que se aplicarán para tomar una decisión.
502. En ese sentido la Corte Interamericana de Derechos Humanos “ha establecido que en casos de violaciones de derechos humanos, las autoridades estatales no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en razones de interés público o seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida por las autoridades judiciales o administrativas encargadas de la investigación o proceso pendientes. Asimismo, cuando se trata de la investigación de un hecho punible, la decisión de calificar como secreta la información y de negar su entrega jamás puede depender exclusivamente de un órgano estatal a cuyos miembros se les atribuye la comisión del hecho ilícito. De igual modo, tampoco puede quedar a su discreción la decisión final sobre la existencia de la documentación solicitada”⁷³⁰.

503. Durante la visita *in loco* la Comisión tomó conocimiento de un progresivo retroceso en la política de transparencia activa e información pública de las muertes de civiles y militares en operativos de seguridad, en particular cuando intervienen las fuerzas armadas. En ese sentido, se ha reportado que los organismos de defensa han dejado de informar periódicamente sobre muertes ocurridas en operativos y en los últimos dos años los medios de comunicación y las organizaciones sociales han debido acudir al uso del recurso de acceso a la información para acceder parcialmente a esta información, tanto a nivel nacional como estatal.

⁷²⁹ Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, julio de 2014, artículo 157.

⁷³⁰ Corte IDH. *Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 202.

504. Durante el 156 periodo de sesiones de la Comisión realizado en octubre de 2015, organizaciones de la sociedad civil destacaron los avances que la ley de Transparencia representa, al tiempo que manifestaron su preocupación porque no es compatible con la ley de seguridad nacional, dado que para efectos de establecer qué es ésta última la que define el contenido y alcance de la seguridad nacional. Debido a esta norma y las interpretaciones que realizan las autoridades, estaría existiendo dificultad para acceder a estadísticas de desaparición de personas, personas asesinadas en la lucha contra las drogas y acceso al presupuesto militar. Por su parte, la Ley Federal de Archivos, prevé un período superior a 30 años para la reserva de documentos clasificados como reservados, a esta preocupación se suma la relacionada con los archivos de la SEDENA, esta entidad prevé que sus documentos deben permanecer en archivo tres años tiempo después del cual los documentos pueden ser destruidos⁷³¹.
505. Por otra parte, los organismos de seguridad del Estado, en particular el Ejército y la Marina, durante las reuniones mantenidas con la Comisión en el marco de la visita in loco, admitieron que ya no registran ni informan sobre los heridos y muertos en las acciones militares conducentes a combatir el crimen organizado. Alegaron que las mencionadas leyes los amparan y que desde que la Corte Suprema estableció que estas acciones deben ser investigadas por la justicia ordinaria, no es a ellos que les compete ni siquiera documentar y registrar los resultados de sus acciones.

D. La administración de justicia en relación con las violaciones a los derechos humanos

506. La administración de la justicia en México ha vivido cambios importantes en los últimos años. La reforma penal de 2008, que abrió el camino para la unificación de códigos y criterios en materia penal el país, contempla la transformación del sistema de justicia penal en México de un sistema inquisitivo y predominantemente escrito, a uno acusatorio y oral⁷³². Las reformas constitucionales de 2011 en materia de derechos humanos y amparo elevaron a rango constitucional los derechos humanos contenidos en tratados internacionales

⁷³¹ CIDH. Audiencia Pública, *Acceso a la información y seguridad nacional en América*, 156º periodo ordinario de sesiones, 20 octubre de 2015.

⁷³² En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado indicó que mediante el nuevo Sistema de Justicia Penal menos del 10% de los asuntos llegan a juicio oral, lo cual quiere decir que más del 90% son resueltos por los jueces de control, a través de vías alternas de solución de conflictos –acuerdos reparatorios y suspensión de proceso a prueba- (36.4%); juicios abreviados (36.9%) y otro tipo de soluciones -no ratificación de la detención, no vinculación a proceso o perdón de la víctima- (21%). A su vez, mediante el Nuevo Sistema de Justicia Penal, toda causa penal se resuelve en menos de 365 días. Para los juicios abreviados y las vías alternas de solución de conflictos, el tiempo es desde la mitad hasta una tercera parte del que tomaría para resolverse ante el juicio oral. Según el Estado, en este contexto, el nuevo sistema permite la impartición de justicia más expedita. Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015.

de los que el Estado mexicano es parte, e hicieron del amparo una herramienta judicial para buscar resarcir violaciones a dichos derechos⁷³³.

507. La reforma al Código de Justicia Militar de 2014 estableció que las violaciones a los derechos humanos cometidas por militares en contra de civiles deberán ser juzgadas en tribunales civiles⁷³⁴. Con estas y otras reformas, la Comisión considera que el ordenamiento jurídico mexicano está evolucionando en la dirección correcta en términos generales. El gran reto para el Estado mexicano es cerrar la brecha entre la normativa y la realidad que enfrenta la población mexicana en su acceso a la justicia.
508. Uno de los temas coyunturales en cuestión de administración de justicia es la independencia y autonomía de las y los jueces y demás funcionarios del poder judicial, claves para combatir la impunidad. Por una parte, es necesario que las y los jueces y ministros tengan independencia institucional, es decir, que no sufran injerencia por parte de otras esferas de poder e instituciones del Estado⁷³⁵. Deben ser independientes en términos primeramente presupuestarios, y además no tener puestos de ningún tipo en el poder ejecutivo o legislativo⁷³⁶. La autonomía debe

⁷³³ En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado manifestó que la nueva Ley de Amparo amplía la procedencia del amparo y permite que sea interpuesto no sólo por quien tenga un interés legal, sino en el ejercicio de un interés legítimo individual o colectivo. Incluso, en casos de extradición, desaparición forzada de personas y la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales, el amparo puede ser interpuesto por cualquier persona distinta al agraviado. El Estado también indicó que la ley señala que el amparo es procedente contra particulares cuando tengan la calidad de autoridad responsable mediante la realización de actos equivalentes a los de autoridad, lo que amplía los sujetos obligados por la norma. Por ejemplo, existen ya sentencias del Poder Judicial Federal que otorgan el amparo en contra de escuelas privadas como agentes que pueden realizar actos de equivalentes de autoridad cuando impidan a un alumno el ejercicio del derecho a la educación. Asimismo, el Estado informó que con motivo de la publicación de la nueva Ley de Amparo y su entrada en vigor, se formuló el Programa Nacional de Capacitación y Difusión en Materia de Amparo. Este Programa se conformó con una serie de actividades de diferente formato cuyo eje vertebral fue el análisis crítico del marco normativo que regula al juicio de amparo y su aplicación en la práctica judicial, a fin de proporcionar a los operadores de justicia mejores herramientas que promuevan la consolidación de su papel de garantes de los derechos. Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretaría General de Acuerdos, Reformas Constitucionales en materia de amparo y derechos humanos publicadas en junio de 2011 (Relación de tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte en los que se reconocen Derechos Humanos), 2012. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/inicio.html>. “Visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en México: Información del Estado mexicano”, México, D.F. a 25 de septiembre de 2015, pág. 31.

⁷³⁴ Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General de Derechos Humanos y Democracia, Boletín Informativo: *Se reforma en México el Código de Justicia Militar*, 17 de junio de 2014. Disponible en: http://embassyofmexico.org/web/Bolet%C3%ADn_54_espanol.pdf; En este sentido, la CIDH observa que aun cuando las víctimas de las violaciones de derechos humanos sean otros militares, la jurisprudencia internacional señala que estas violaciones deben ser dirimidas en tribunales de jurisdicción civil.

⁷³⁵ CIDH, *Garantías para la Independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y en estado de derecho en las Américas*, OEA/Ser.L./V/II, Doc. 44, 5 de diciembre de 2013, párr. 29.

⁷³⁶ CIDH, *Garantías para la Independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y en estado de derecho en las Américas*, OEA/Ser.L./V/II, Doc. 44, 5 de diciembre de 2013, párrs. 33-34. En Guerrero, por ejemplo, un ministro y presidente del Consejo de la Judicatura de Guerrero fungía también [en la oficina del gobernador]. Open Society Justice Initiative, *Justicia Fallida en el Estado de Guerrero*, 2015, pág. 49. Disponible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/reports/broken-justice-mexicos-guerrero-state/es>

ser absoluta para asegurar que el poder judicial no responda a intereses políticos de ningún tipo⁷³⁷. Asimismo, es de suma importancia tener mecanismos que eviten que funcionarios del poder judicial corran el riesgo de ser intimidados, corrompidos o cooptados por delincuentes, particularmente por integrantes del crimen organizado⁷³⁸. Mientras los poderes políticos e intereses delincuenciales puedan infiltrar el poder judicial, como ha sucedido en algunas partes de México, será imposible que el sistema de justicia funcione plenamente para garantizar justicia a las víctimas de delitos y sus familiares⁷³⁹.

509. La CIDH se ha pronunciado sobre la importancia de que el proceso de selección y nombramiento de las y los ministros de las Altas Cortes se dé en un contexto de igualdad de condiciones y sin discriminación, se base en el mérito y las calificaciones profesionales, y esté libre de cualquier intervención de los órganos políticos⁷⁴⁰. En México, el nombramiento y selección de las y los magistrados a la SCJN se realiza mediante el envío de una terna de candidatas y candidatos por el Presidente al Senado, el cual ratifica a un candidato o candidata. Algunos nombramientos recientes se han visto empañados por acusaciones de injerencia política y sectores de la sociedad civil criticaron el nombramiento de un ministro de la SCJN que no tenía experiencia judicial previa. La CIDH exhorta al Estado mexicano a asegurar que las ternas enviadas al Senado en un futuro incluyan candidatas y candidatos propiamente cualificados para un cargo tan importante como el de Ministra o Ministro de la SCJN, y que su selección no responda a consideraciones políticas⁷⁴¹.
510. Un tema que llama la atención en relación con la administración de la justicia en México es la definición de competencias entre el fuero común y el fuero federal en materia penal. La determinación sobre si la autoridad federal o local conocerá de un delito presenta implicaciones de altísima importancia para la protección de los derechos humanos tanto de las víctimas como de la o las personas acusadas, y para asegurar el respeto al debido proceso. Al existir discrecionalidad sin criterios

⁷³⁷ CIDH, *Garantías para la Independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y en estado de derecho en las Américas*, OEA/Ser.L./V/II, Doc. 44, 5 de diciembre de 2013, párr. 34.

⁷³⁸ En el estado de Guerrero, por ejemplo, un ministro y presidente del Consejo de la Judicatura de Guerrero habría fungido también como Secretario General de Gobierno del estado. Open Society Justice Initiative, *Justicia Fallida en el Estado de Guerrero*, 2015, pág. 33. Disponible en: <https://www.opensociety-foundations.org/reports/broken-justice-mexicos-guerrero-state/es>

⁷³⁹ CIDH, *Garantías para la Independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y en estado de derecho en las Américas*, OEA/Ser.L./V/II, Doc. 44, 5 de diciembre de 2013.

⁷⁴⁰ CIDH, *Garantías para la Independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y en estado de derecho en las Américas*, OEA/Ser.L./V/II, Doc. 44, 5 de diciembre de 2013, párrs. 34, 75.

⁷⁴¹ La Comisión ha señalado la importancia de que se seleccionen candidatas o candidatos con formación y calificaciones jurídicas apropiadas, y ha sugerido los concursos públicos de oposición y de mérito como una alternativa viable. CIDH, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y en estado de derecho en las Américas*, OEA/Ser.L./V/II, Doc. 44, 5 de diciembre de 2013, párrs. 75-76. Ver también, Principio 10 de los Principios Básicos relativos a la independencia de la judicatura adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 del 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/judicatura.htm>

claros y concretos, sobre la competencia jurisdiccional entre las autoridades federales y estatales en las denominadas “leyes concurrentes”, ésta se vuelve propensa al abuso, ya que la federación puede decidir si atrae o no la investigación de un delito con base en consideraciones no solamente técnicas⁷⁴².

511. Algunas leyes federales contemplan que las investigaciones de los delitos de competencia local (es decir, del fuero común) pueden ser atraídas por el Ministerio Público Federal simplemente con que éste solicite la remisión de la investigación⁷⁴³. Otras leyes concurrentes—esto es, leyes según las cuales tanto las autoridades federales como las estatales tienen competencia para conocer de, investigar o perseguir un delito—contienen disposiciones sobre cómo se han de repartir las competencias entre la federación y las entidades federativas. Esta ambigüedad jurisdiccional menoscaba la certeza jurídica y por ende el cumplimiento de las obligaciones del Estado de respetar el debido proceso, la protección judicial, entre otros derechos. Sin perjuicio de la soberanía del Estado para organizar su sistema interno de justicia, es primordial que, con respecto a graves violaciones a los derechos humanos, exista una clara y directa asignación de competencia entre los distintos ámbitos de un sistema federal.
512. Por otra parte, la falta de uniformidad de criterios genera disparidad en la administración de la justicia en México. Las zonas más rezagadas económicamente, que tienden a ser zonas rurales y predominantemente indígenas, tienen jueces y otros operadores de justicia con menor capacitación y menos recursos humanos y materiales, lo que genera arbitrariedades al momento de interpretar y aplicar las leyes, y más aún al momento de realizar el control de convencionalidad y aplicar estándares internacionales⁷⁴⁴. De igual forma, la administración de la justicia se ve afectada por la tipificación de delitos de manera desigual en las distintas entidades federativas, e incluso por la falta de tipificación de algunos delitos. Este problema, como ya reseñó en el informe, es particularmente preocupante con respecto a graves violaciones a los derechos humanos.
513. La CIDH y la Corte Interamericana han señalado la importancia de que los jueces y demás órganos del Estado vinculados a la administración de justicia apliquen criterios consistentes entre sí y acordes con los estándares internacionales en

⁷⁴² Open Society Justice Initiative, *Justicia Fallida en el Estado de Guerrero*, 2015, pág. 49. Disponible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/reports/broken-justice-mexicos-guerrero-state/es>

⁷⁴³ Ley General de Salud, últimas reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2015, artículo 474, que dispone que “Las autoridades federales conocerán de los delitos en cualquiera de los casos siguientes: I. En los casos de delincuencia organizada. II. La cantidad del narcótico sea igual o mayor a la referida en el primer párrafo de este artículo. III. El narcótico no esté contemplado en la tabla. IV. Independientemente de la cantidad del narcótico el Ministerio Público de la Federación: a) Prevenga en el conocimiento del asunto, o b) Solicite al Ministerio Público del fuero común la remisión de la investigación. (...) Para efecto de lo dispuesto en el inciso b) de la fracción IV anterior, bastará con que el Ministerio Público de la Federación solicite a la autoridad competente de la entidad federativa, le remita la investigación correspondiente. (...)”.

⁷⁴⁴ Open Society Justice Initiative, *Justicia Fallida en el Estado de Guerrero*, 2015, pág. 49. Disponible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/reports/broken-justice-mexicos-guerrero-state/es>

materia de derechos humanos⁷⁴⁵. La Comisión espera que con la promulgación de leyes de aplicación nacional en materia de desaparición forzada y tortura, y con la adecuación de las figuras ya establecidas en las entidades federativas que contienen estos delitos, algunos de estos problemas se resuelvan.

514. Además de criterios jurídicos claros y uniformes, una investigación integral y profesional es crucial para asegurar un pleno acceso a la justicia. La CIDH ha visto como las policías investigadoras y otros funcionarios a cargo de la investigación y persecución del delito en México, sobre todo a nivel local, carecen de las capacidades más básicas para la investigación de crímenes ordinarios, y más aún para la investigación de crímenes complejos y graves violaciones a los derechos humanos⁷⁴⁶. Estos problemas existen respecto de las investigaciones de delitos tanto del fuero común como del fuero federal, y la falta de profesionalismo de algunas autoridades que realizan las investigaciones iniciales luego de algún delito resulta preocupante para la Comisión⁷⁴⁷.

1. Sistema de justicia penal

515. Como se mencionó anteriormente, el nuevo sistema de justicia penal está diseñado para funcionar en todo el país a más tardar el 18 de junio de 2016. Esta reforma representa uno de las transformaciones más robustas en la historia de la justicia penal en México. La CIDH reconoce el esfuerzo institucional y presupuestario realizado por el Estado mexicano en este sentido. La SETEC informó a la CIDH sobre el potencial del nuevo sistema de justicia penal de mejorar el acceso a la justicia, ya que está diseñado para resolver asuntos penales en menor tiempo, reducir los costos, y crear estímulos para aplicar medidas cautelares distintas a la prisión preventiva⁷⁴⁸. También reportó que el nuevo sistema representa una avance en el respeto a los derechos humanos, en tres vertientes principales: (i) hace más eficaz y transparente la administración de justicia ya que genera mayor acceso para las víctimas y para los imputados; (ii) genera instrumentos eficaces para combatir la delincuencia organizada sin prescindir del debido proceso; y (iii)

⁷⁴⁵ Corte IDH. *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párrs. 225, 233. Corte IDH. *Caso Gelman Vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221. párr. 239.

⁷⁴⁶ Open Society Justice Initiative, *Justicia Fallida en el Estado de Guerrero*, 2015, pág. 42. Disponible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/reports/broken-justice-mexicos-guerrero-state/es>

⁷⁴⁷ Ver, por ej., Informe Ayotzinapa. *Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y muertes de los estudiantes de Ayotzinapa*, 6 de septiembre de 2015. Disponible en: <http://prensageieiayotzi.wix.com/-giei-ayotzinapa#!informe-/c1exv>

⁷⁴⁸ Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, *Informe del estado de la Reforma en materia de justicia. Avances y desafíos en la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal*, septiembre de 2015, págs. 132-136.

parte de la base de una coordinación interinstitucional en los tres niveles de gobierno⁷⁴⁹. La Comisión espera que estas aspiraciones del nuevo sistema de justicia penal se vean reflejadas en la práctica.

516. El Estado informó que se han logrado importantes avances en la implementación del nuevo sistema, y a 9 meses del plazo constitucional, reportó que espera cumplir con las expectativas planteadas⁷⁵⁰. A la vez que manifestó este compromiso, el Estado reconoció que existe:

un rezago en la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, debido a que, en su momento, se subordinó la asignación de recursos a otros objetivos públicos. Aunado a ello, la insuficiente armonización legislativa, la falta de capacitación entre los operadores y el funcionamiento inercial de las instituciones se habían convertido en obstáculos para la implementación del Nuevo Sistema⁷⁵¹.

517. Uno de los retos en la implementación del nuevo sistema de justicia es que ésta sea uniforme en todo el país. Mientras que el estado de Sonora es el último en donde iniciará la operación del sistema procesal penal acusatorio y del Código Nacional de Procedimientos Penales a nivel local, la Comisión observa con preocupación que a nivel federal, la gradualidad acordada y aprobada por el Congreso de la Unión muestra rezagos en algunos de los estados con mayores índices delictivos, como lo son Tamaulipas, Michoacán, Guerrero y Veracruz⁷⁵².

518. Como el Estado mismo ha señalado, otro reto importante es la inercia que se deriva de la formación profesional de los funcionarios en el viejo sistema de justicia penal inquisitivo. Esta inercia, tanto institucional como individual, obliga al Estado a redoblar esfuerzos en términos de capacitación de todas las y los operadores de justicia. Uno de los retos fundamentales en el nuevo sistema de justicia será que las investigaciones se realicen de manera técnica, independiente y profesional, así como que exista la coordinación debida entre las procuradurías estatales y la federal, cuando corresponda⁷⁵³. Un sistema de defensorías públicas independientes y con suficientes recursos también será fundamental para que el nuevo sistema de justicia funcione de acuerdo a sus objetivos.

519. Además, la CIDH ha recibido información que indica que el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP)—el pilar del nuevo sistema de justicia penal—

⁷⁴⁹ Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, *Informe del estado de la Reforma en materia de justicia. Avances y desafíos en la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal*, septiembre de 2015, pág. 136.

⁷⁵⁰ Al 25 de septiembre de 2015, el Estado informó que sólo un estado aún no contaba con un cronograma para la entrada en vigor del nuevo sistema de justicia penal, el caso de Sonora.

⁷⁵¹ Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, *Informe del estado de la Reforma en materia de justicia. Avances y desafíos en la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal*, septiembre de 2015, pág. 22.

⁷⁵² Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, *Informe del estado de la Reforma en materia de justicia. Avances y desafíos en la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal*, septiembre de 2015, pág. 24.

⁷⁵³ Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, *Procuración de justicia: estatus de implementación del sistema penal acusatorio y sus retos*, 15 de septiembre de 2015 (Archivo de la CIDH).

contiene algunas deficiencias preocupantes. Entre ellas destacan la permisibilidad de la detención sin orden judicial, mediante el arraigo y además mediante la inspección de personas y vehículos sin orden emitida por autoridad competente⁷⁵⁴. Permite además la detención de personas en aquellos delitos que requieran querrela de la parte ofendida por un periodo de hasta 24 horas⁷⁵⁵. El CNPP también establece una medida cautelar semejante al arraigo que contempla el resguardo en el propio domicilio con las modalidades que el juez disponga, la cual es aplicable para todos los delitos⁷⁵⁶, y establece el aseguramiento de bienes en la investigación de un delito sin la emisión de orden judicial⁷⁵⁷. Será fundamental que el Estado mexicano realice las modificaciones necesarias al CNPP para ajustarlo a los estándares internacionales en materia de debido proceso penal.

520. Por otra parte, la nueva Policía Investigadora, que funcionará a partir del nuevo sistema de justicia penal y estará encargada de coordinar el campo de investigación de hechos probablemente delictivos, supervisar y dirigir el procesamiento del lugar de los hechos, y coordinar a los peritos que intervengan en la escena del delito, entre otras, deberá deshacerse del andamiaje institucional de los cuerpos policíacos del sistema de justicia penal inquisitivo⁷⁵⁸. Será fundamental que esta Policía Investigadora cuente con autonomía real y con recursos para actuar de manera profesional durante la investigación, y que no actúe de manera servil a sus superiores o actores políticos.
521. El cambio de paradigma que supone el nuevo Sistema de Justicia Penal no tiene precedentes en México, y el período de transición traerá retos y desafíos adicionales. Las personas que lo implementan día a día han sido formadas principalmente por años en el viejo sistema; las y los jueces serán más o menos los mismos que impartían justicia en el viejo sistema; las y los abogados también fueron formados en el viejo sistema. La CIDH es consciente de que no será sencillo borrar rápidamente todas las usanzas del viejo sistema, y es precisamente ahí que radica el gran reto para al Estado mexicano, en que el cambio no sea solo en papel, sino que se dé en las personas que hacen y harán posible el nuevo sistema de justicia penal en la práctica.
522. La Comisión recibió información de que el caso de siete personas desaparecidas y posteriormente asesinadas presuntamente a manos del ejército mexicano en el municipio de Calera, Zacatecas, será procesado en el nuevo sistema de justicia

⁷⁵⁴ Código Nacional de Procedimientos Penales, artículos 132, 147, 251, 266 y 268. Observaciones sobre el Código Nacional de Procedimientos Penales para ser consideradas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Documenta, 1 de octubre de 2015 (Archivo de la CIDH).

⁷⁵⁵ Código Nacional de Procedimientos Penales, artículo 148. Observaciones sobre el Código Nacional de Procedimientos Penales para ser consideradas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Documenta, 1 de octubre de 2015 (Archivo de la CIDH).

⁷⁵⁶ Código Nacional de Procedimientos Penales, artículo 155, fracción XIII. Observaciones sobre el Código Nacional de Procedimientos Penales para ser consideradas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Documenta, 1 de octubre de 2015 (Archivo de la CIDH).

⁷⁵⁷ Código Nacional de Procedimientos Penales, artículos 242 y 249. Observaciones sobre el Código Nacional de Procedimientos Penales para ser consideradas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Documenta, 1 de octubre de 2015 (Archivo de la CIDH).

⁷⁵⁸ SETEC, Guía para periodistas, “Cómo reportear en el Nuevo Sistema de Justicia Penal acusatorio”. Disponible en: http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Informacion_para_Periodistas

penal⁷⁵⁹. La CIDH seguirá de cerca este proceso, como ejemplo, para verificar el funcionamiento del nuevo proceso penal en el ámbito de graves violaciones a derechos humanos.

523. En este sentido, la CIDH es consciente del reto que implica la implementación del nuevo sistema de justicia penal para las instituciones de justicia de México. Conforme se resuelvan los asuntos pendientes en el sistema penal inquisitivo hasta su conclusión, los dos sistemas de justicia coexistirán paralelamente y serán administrados por las mismas instituciones y en algunos casos las mismas personas⁷⁶⁰. Este traslape representará un reto aún mayor para el sistema de justicia en México cumpla a cabalidad con sus objetivos, al que la CIDH dará cercano seguimiento.

2. Ley de atención de víctimas

524. La Ley General de Víctimas (LGV), promulgada en 2013, es el marco jurídico principal para la atención a víctimas de violaciones de derechos humanos y sus familiares⁷⁶¹. Entre otras cosas, la LGV prevé como centro de actuación del Estado mexicano el Sistema Nacional de Atención a Víctimas⁷⁶². Además, dispone el mecanismo para el funcionamiento de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), el Registro Nacional de Víctimas, la Asesoría Jurídica Federal, y el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral⁷⁶³. La Comisión valora estos importantes avances en la normatividad para brindar apoyo a las víctimas y sus familiares.
525. Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión ha recibido información de ciertas falencias en el funcionamiento de la CEAV en la práctica. Por una parte, se reportó falta de coordinación entre las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Víctimas (SNAV), así como entre las agencias estatales y federales de atención a víctimas⁷⁶⁴.
526. La duplicidad de funciones entre entidades estatales y federal genera confusión para muchas de las personas que acuden a éstas en busca de asistencia⁷⁶⁵. Aunado

⁷⁵⁹ Información presentada en el contexto de la audiencia temática sobre “Denuncias sobre ejecuciones extrajudiciales en México”, celebrada en el marco del 154º período ordinario de sesiones, el 20 de marzo de 2015.

⁷⁶⁰ Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, *Procuración de Justicia: estatus de implementación del sistema penal acusatorio y sus retos*, 15 de septiembre de 2015 (Archivo de la CIDH).

⁷⁶¹ “Visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en México: Información del Estado mexicano”, México, D.F. a 25 de septiembre de 2015, Sección 2.5, pág. 34.

⁷⁶² Información de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, *Visita in loco* de la CIDH, Informe enero-agosto 2015, pág. 2 (Archivo de la CIDH).

⁷⁶³ “Visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en México: Información del Estado mexicano”, México, D.F. a 25 de septiembre de 2015, Sección 2.5, pág. 35.

⁷⁶⁴ Información aportada por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, “Proyecto de Programa de Atención Integral a Víctimas, 2014-2018”, abril de 2015, págs. 17-18 (Archivo de la CIDH).

⁷⁶⁵ Información aportada por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, “Proyecto de Programa de Atención Integral a Víctimas, 2014-2018”, abril de 2015, págs. 18 (Archivo de la CIDH).

a esto, las procuradurías, fiscalías, y las comisiones de derechos humanos en ocasiones divergen en sus criterios de atención a víctimas, lo que genera lo que algunas víctimas consideran que la búsqueda de atención legal, médica o psicosocial es un “laberinto”⁷⁶⁶. Además de la necesidad de una mayor cantidad de recursos humanos en función de que sus capacidades operativas correspondan a la demanda que la CEAV tiene que atender, se destaca también en la práctica la imposibilidad de las víctimas de acceder a sus servicios en los casos en que se trate de delitos no previstos dentro del orden federal, caso en el que son remitidos a sus respectivos gobiernos estatales. Sin embargo, no todos los estados cuentan con la ley de atención a víctimas para los casos no previstos para la CEAV, y de los que sí, no todos cuentan con una comisión estatal de atención a víctimas, por lo que en la práctica no existen mecanismos para que todas las víctimas puedan acceder a los servicios que la Ley General de Víctimas presupone que tienen derecho. Es entonces imperativo una homologación de todas las legislaciones estatales con la Ley General de Víctimas, por lo que se llama a la voluntad política de los correspondientes gobiernos estatales a hacerlo.

527. Algunas instancias de investigación y administración de justicia destinadas a la atención a víctimas en ocasiones no son aptas para preservar la privacidad de información sensible, garantizar su seguridad, y generar un ambiente de confianza para las víctimas⁷⁶⁷. La Comisión también ha recibido información que muchas veces es difícil para los familiares de las víctimas ser reconocidos como víctimas indirectas y coadyuvantes en el proceso, como lo contempla la LGV, particularmente en el contexto de personas migrantes desaparecidas en México⁷⁶⁸.
528. Por otra parte, las personas indígenas cuyos familiares han desaparecido también enfrentan a menudo el problema de falta de intérpretes⁷⁶⁹. Todo esto contribuye aún más a la desconfianza en dichas instituciones. Las cosas son aún más complicadas cuando algunos funcionarios que sí tratan de brindar ayuda a las víctimas son acosados, amenazados u hostigados por sus superiores, fenómeno del cual existe limitada información dado que dichos hechos rara vez se denuncian⁷⁷⁰. La CIDH también recibió información que indica que la atención a víctimas a menudo carece de perspectivas diferenciadas para atender a víctimas con perspectiva de género, con perspectiva particular para niños, niñas o adolescentes, personas indígenas (incluido la falta de un centro nacional de traductores en lenguas indígenas en el contexto de atención a víctimas), personas migrantes,

⁷⁶⁶ Información aportada por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, “Proyecto de Programa de Atención Integral a Víctimas, 2014-2018”, abril de 2015, págs. 20 (Archivo de la CIDH).

⁷⁶⁷ Información aportada por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, “Proyecto de Programa de Atención Integral a Víctimas, 2014-2018”, abril de 2015, págs. 19 (Archivo de la CIDH).

⁷⁶⁸ Informe dirigido a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en seguimiento a su visita in loco a México del 28 de septiembre al 2 de octubre de 2015, Ampliación de información, 16 de octubre de 2015, pág. 9 (Archivo de la CIDH).

⁷⁶⁹ Informe dirigido a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en seguimiento a su visita in loco a México del 28 de septiembre al 2 de octubre de 2015, Ampliación de información, 16 de octubre de 2015, pág. 10 (Archivo de la CIDH).

⁷⁷⁰ Información aportada por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, “Proyecto de Programa de Atención Integral a Víctimas, 2014-2018”, abril de 2015, págs. 22 (Archivo de la CIDH).

entre otras⁷⁷¹. La CIDH hace un llamado al Poder Ejecutivo mexicano a fortalecer y perfeccionar estas deficiencias del Sistema Nacional de Atención a Víctimas, así como otras identificadas en el informe de la propia CEAV⁷⁷².

529. Desde octubre de 2012 la Secretaría de Gobernación constituyó el Fideicomiso para el cumplimiento de obligaciones en materia de derechos humanos, para dar cumplimiento a las recomendaciones en materia de reparación monetaria realizadas por la Corte Interamericana, la CIDH, la CNDH, así como para brindar a las víctimas de violaciones de derechos humanos becas educativas, atención médica y psicológica, y cualquier otra medida que implique la erogación de recursos públicos⁷⁷³. Las reglas para el funcionamiento del Fideicomiso fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2014⁷⁷⁴. La CIDH reitera su agrado con estos avances formales, e insiste en la importancia de que éstos se traduzcan en cambios reales para las víctimas de violaciones de derechos humanos en México.

E. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

530. La protección y defensa de los derechos humanos en México fue elevada a rango constitucional el 28 de enero de 1992 con una reforma al artículo 102 de la Constitución Mexicana. Este señala que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, así como personalidad jurídica y patrimonio propios. El objetivo esencial de este organismo es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano. Asimismo, la Constitución señaló que las entidades federativas establecerían comisiones de derechos humanos en sus jurisdicciones.
531. En materia de graves violaciones a derechos humanos materia de este informe, la CNDH reportó haber registrado, entre 2006 y 2015, 10.249 quejas por detención arbitraria; 9.331 por tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, 313 por desaparición forzada; y 11 por ejecución extrajudicial⁷⁷⁵. Cabe señalar que cada queja se puede relacionar a más de una víctima (por ejemplo, la CNDH contabiliza el caso de los 43 estudiantes desaparecidos de Ayotzinapa como una

⁷⁷¹ Información aportada por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, "Proyecto de Programa de Atención Integral a Víctimas, 2014-2018", abril de 2015, págs. 23-25 (Archivo de la CIDH).

⁷⁷² Información aportada por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, "Proyecto de Programa de Atención Integral a Víctimas, 2014-2018", abril de 2015 (Archivo de la CIDH).

⁷⁷³ *La recepción de los criterios interamericanos en materia penal en México*, Luis Manuel Jardón Piña. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3817/17.pdf>; Diario Oficial de la Federación, *Reglas de Operación del Fideicomiso para el Cumplimiento de Obligaciones en Materia de Derechos Humanos*, 6 de diciembre de 2013. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5324803&fecha=06/12/2013

⁷⁷⁴ Diario Oficial de la Federación, *Reglas de Operación del Fideicomiso para el Cumplimiento de Obligaciones en Materia de Derechos Humanos*, 29 de mayo de 2014. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5346590&fecha=29/05/2014

⁷⁷⁵ *Informe de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en ocasión de la Visita in loco de la CIDH*, 27 de septiembre de 2015, pág. 19 (Archivo de la CIDH).

sola queja por desaparición forzada). Como resultado de su investigación y análisis de estas quejas, la CNDH reportó haber emitido, entre 2006 y 2015, 13 recomendaciones por desaparición forzada, 82 por tortura, y 2 por ejecución extrajudicial⁷⁷⁶. Además, en el mismo período, la CNDH emitió 160 recomendaciones por otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, y 127 por detención arbitraria⁷⁷⁷. Los hechos violatorios por los que la CNDH dirigió el mayor número de recomendaciones a las fuerzas de seguridad fueron privación de la vida, tortura y desaparición forzada o involuntaria⁷⁷⁸.

532. En 2014 el Senado mexicano avaló la reforma constitucional para dar facultad de la CNDH de interponer acciones de inconstitucionalidad en defensa de los derechos humanos⁷⁷⁹. La CNDH reportó haber presentado seis acciones de inconstitucionalidad a partir de dicha reforma: cinco en relación con leyes estatales y una en relación con el Código Nacional de Procedimientos Penales⁷⁸⁰. Estas acciones jurídicas representan una función esencial de la CNDH para perfeccionar el marco jurídico mexicano.
533. Si bien la Constitución faculta a la CNDH para investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando ésta así lo juzgue conveniente⁷⁸¹ según la información recibida esta facultad no sería utilizada amplia y sistemáticamente.
534. Por otro lado, la CNDH debe actuar de manera uniforme y de acuerdo a criterios claros sobre qué constituye una violación grave a los derechos humanos⁷⁸². Por ejemplo se ha recibido información que la CNDH ha clasificado hechos de tortura como tratos crueles, inhumanos y degradantes o abuso de autoridad. Asimismo, es necesario fortalecer a las comisiones de derechos humanos de las entidades federativas, que han sido duramente criticadas por las organizaciones de la sociedad civil por su mínima acción frente a violaciones a los derechos humanos. En particular se indica que no inician averiguaciones previas por violaciones graves, bajo el pretexto que “procede el caso o no se presentan a documentar los hechos tras haber recibido la queja”.

⁷⁷⁶ Informe de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en ocasión de la Visita in loco de la CIDH, 27 de septiembre de 2015, pág. 20 (Archivo de la CIDH).

⁷⁷⁷ Informe de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en ocasión de la Visita in loco de la CIDH, 27 de septiembre de 2015, pág. 20 (Archivo de la CIDH).

⁷⁷⁸ Informe de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en ocasión de la Visita in loco de la CIDH, 27 de septiembre de 2015, pág. 19 (Archivo de la CIDH).

⁷⁷⁹ Senado de la República, Comunicación Número-880, *CNDH podrá interponer acción de inconstitucionalidad en defensa de los derechos humanos, avala Senado*, 15 de diciembre de 2014, disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/17796-cndh-podra-interponer-accion-de-inconstitucionalidad-en-defensa-de-los-derechos-humanos-avala-senado.html>.

⁷⁸⁰ CNDH, Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2014, Síntesis, enero de 2015, pág. 35. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anuales/2014_Sintesis.pdf

⁷⁸¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 102, apartado B (reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011).

⁷⁸² La CIDH ha sido informada que la CNDH en algunas ocasiones no ha caracterizado como “graves” hechos que implicarían a elementos de las fuerzas armadas en supuestos actos delictivos que irían desde privación de la libertad hasta tortura e incluso privación de la vida, que sin embargo la CNDH no calificó como “graves violaciones” a los derechos humanos.